Cristian Ionescu

Tratat de drept constituțional contemporan

Ediția 3

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

C.H. Beck

IONESCU, Cristian

S-a născut în Bucureşti, la 3 aprilie 1948.

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din Bucureşti (1972); doctor în drept constituţional (1987).

Specializări şi documentări: stagiu de documentare şi cercetare la Biblioteca Congresului Statelor Unite ale Americii, ca bursier NATO (1990-1991); absolvent al cursurilor de vară ale Seminarului internaţional pe probleme ale securităţii naţionale, organizat de Institutul de Ştiinţe Politice al Universităţii din Kiel, Germania şi NATO (1991); cursant în cadrul Programului internaţional de pregătire în domeniul drepturilor omului, organizat de Fundaţia Canadiană pentru Drepturile Omului, Montreal, Canada (1992); participant la Conferinţa internaţională organizată de Seimul Poloniei în colaborare cu Serviciul de Cercetări al Congresului SUA, cu tema „Reguli ale procedurii şi practicii parlamentare", Pultusk, Polonia (1994); specializare în domeniul dreptului european, la Academia Europeană de Drept şi Institutul Universitar European, Florenţa (1994); stagiu de documentare la Biblioteca Parlamentului European cu tema „Statutul parlamentarilor în statele Uniunii Europene", organizat de Institutul de studii Est-Vest Bruxelles (1997); Stagiu de documentare pe teme de interes parlamentar organizat de USAID şi DAI la Camera Comunelor – Canada, Congresul SUA şi la Parlamentul Republicii Polonia (1999); Stagiu de documentare în domeniul perfecţionării pregătirii de specialitate şi a activităţii personalului parlamentar, organizat de Institutul European de Administraţie Publică, Maastricht (1999); participare la un program de seminare organizate de „East-West, Parliamentary Practice Project", împreună cu cele două Camere ale Parlamentului României şi Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative, consacrate dezbaterii unor probleme privind „Consolidarea democraţiei parlamentare în România", urmate de un stagiu de documentare la Camera Deputaţilor – Italia şi Adunarea pentru Republica – Portugalia (2000); absolvent al Colegiului Naţional de Apărare (2001); specializare în drept constituţional, drept constituţional comparat şi proceduri parlamentare.

Activitate: publicist (1972-1989); consilier la Ministerul Justiţiei (1990-1992); consilier parlamentar în cadrul Departamentului tehnic legislativ al Camerei Deputaţilor (1992-1995); consilier în cadrul Compartimentului juridic şi legislativ al Preşedinţiei României (1995-1996); director general al Departamentului pentru informare parlamentară al Camerei Deputaţilor (1996-2001); secretar general al Camerei Deputaţilor (2001-2003); şef al Departamentului Legislativ al Camerei Deputaţilor (2006-2009); consilier în Senatul României (2015-prezent); profesor universitar, titular la Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative a Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir" din Bucureşti (1992-prezent), Facultatea de Drept şi Ştiinţe Administrative a Universităţii Valahia (1997-2014) şi la Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative (1997-2012); conducător ştiinţific la doctorat – disciplina Drept constituţional şi instituţii politice; redactor-şef Revista „Dreptul"; membru în consiliul ştiinţific al mai multor publicaţii cu profil juridic; membru titular al Academiei Oamenilor de Ştiinţă din România; membru titular al Academiei de Ştiinţe Juridice din România.

Publicaţii: autor al unui număr de 48 de lucrări de specialitate (monografii pe diferite teme ale dreptului constituţional, dreptului parlamentar, dreptului constituţional comparat, tratate, cursuri universitare) publicate la edituri de prestigiu din ţară şi străinătate, peste 200 de studii, articole şi comentarii publicate în reviste cu profil juridic şi social-politic în domeniul dreptului constituţional şi al ştiinţelor politice.

III-21.471
820716

Cristian Ionescu

Tratat de drept constituțional contemporan

Ediția 3
- revăzută și adăugită -

0 000008 70120 BCU IAȘI

Editura C.H. Beck
București 2019

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenţia că, potrivit art. 14 şi 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de legea menţionată, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere,* conform legii, se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceţi părtaşi la distrugerea cărţii!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Tratat de drept constituţional contemporan
Cristian Ionescu

Copyright © 2003, 2008, 2019 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuţie în străinătate aparţin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
IONESCU, CRISTIAN
Tratat de drept constituţional contemporan / Cristian Ionescu. - Ed. a 3-a, rev. şi adăug.. - Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2019
Conţine bibliografie
Index
ISBN 978-606-18-0862-5

34

ACU
B.C.U. „M. Eminescu" Iaşi
D E P O T
2.12.2019

Editura C.H. Beck
Calea Plevnei nr. 172, et. 3-4, Sector 6, Bucureşti, 060015
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactori: Andreea Stănciulescu, Claudiu Onişoară
Tehnoredactor: Cătălin Mantu

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Prefaţă ..... **XXIII**

Abrevieri ..... **XXIX**

PARTEA I. Teoria generală a instituţiilor politice **1**

Titlul I. Dreptul şi statul în sistemul puterii **3**
Capitolul I. Noţiuni generale despre drept **3**
§1. Originea şi procesul de formare a dreptului 3
§2. Factorii de configurare ai dreptului 19
§3. Definiţia dreptului 20
§4. Conceptul de instituţie juridică 29
§5. Rolul dreptului 31
§6. Subiectele de drept 32
§7. Izvoarele dreptului 33
§8. Distincţia între dreptul natural şi dreptul pozitiv 34
§9. Distincţia între dreptul public şi dreptul privat 36
§10. Dreptul obiectiv şi dreptul subiectiv 38
§11. Dreptul constituţional ca ramură a dreptului public 39
Capitolul II. Originea şi trăsăturile generale ale instituţiilor politice **50**
Capitolul III. Conceptul de stat şi procesul formării statelor moderne în spaţiul european **71**
§1. Noţiuni introductive privind statalitatea romană 71
§2. Reapariţia formaţiunilor statale în spaţiul european 76
§3. Rolul Bisericii în procesul de formare a statelor moderne 83
§4. Formarea noţiunii moderne de stat 90
§5. Fundamentele teoretice ale conceptului modern de stat 98
§6. Definiţia statului 106
§7. Critica concepţiei marxiste asupra statului 115
§8. Analiza politologică a statului 125
§9. Analiza sociologică a statului 126
§10. Analiza juridică a statului 131
Capitolul IV. Elementele constitutive ale statului **138**
§1. Teritoriul 140
§2. Populaţia 146
§3. Puterea politică suverană 157

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V. Forma statului: structura de stat, forma de guvernământ, regimul politic 166
§1. Conceptul formei de stat 166
§2. Structura de stat 167
§3. Statul unitar 167
3.1. Deconcentrarea 170
3.2. Deconcentrarea serviciilor publice 173
3.3. Descentralizarea 174
3.4. Autonomia administrativă locală 175
§4. Statul unitar complex 184
4.1. Uniunea încorporată 184
4.2. Regionalismul 186
4.3. Regionalismul politic 187
§5. Statul compus 189
5.1. Uniunile de state 189
5.2. Confederaţiile de state 190
§6. Statul federal 191
§7. Organizarea competenţelor în statul federal 192
7.1. Principiul autonomiei 193
7.2. Principiul participării 194
§8. Evoluţia şi transformarea federalismului 194
§9. Forma de guvernământ 195
§10. Regimul politic 197
Capitolul VI. Rolul şi funcţiile statului 199
§1. Conceptul de interese generale 199
§2. Criterii de delimitare a funcţiilor statului 200
§3. Clasificarea funcţiilor statului 202
§4. Atribuţii esenţiale ale statului 209
4.1. Monopolul apărării şi al constrângerii sociale (armata şi poliţia) 209
4.2. Crearea şi menţinerea cadrului juridic 210
4.3. Conducerea relaţiilor internaţionale 210
4.4. Emiterea monedei naţionale 211
§5. Atribuţii accesorii ale statului 211
§6. Extinderea rolului statului în epoca contemporană 211

Titlul II. Teoria Constituţiei 213
Capitolul I. Noţiuni generale despre Constituţie 213
§1. Noţiunea de regim constituţional 213
§2. Noţiunea de constituţie 217
§3. Originea şi caracteristicile constituţiei cutumiare 232
§4. Originile şi caracteristicile constituţiei scrise 238
§5. Raportul între constituţia scrisă şi cutuma constituţională 242
§6. Distincţia între puterea constituantă şi puterile constituite 244

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II. Adoptarea şi revizuirea Constituţiei 249
§1. Situaţiile în care se adoptă o Constituţie nouă 249
§2. Caracterul şi legitimitatea constituţională a loviturilor de stat şi a revoluţiilor sociale 250
§3. Organismul competent să adopte Constituţia 258
§4. Clasificarea constituţiilor după modul lor de adoptare 261
§5. Revizuirea constituţiei 262
§6. Distincţia între constituţia suplă şi constituţia rigidă 263
§7. Revizuirea implicită şi falsa revizuire 264
§8. Procedura de revizuire 267
§9. Ce dispoziţii din Constituţie pot fi revizuite? 269
§10. Suspendarea şi abrogarea Constituţiei 269
Capitolul III. Conţinutul Constituţiei 272
§1. Diversitatea statală şi asemănări constituţionale 272
§2. Caracterul şi obiectul de reglementare ale normelor constituţionale 273
§3. Principii şi norme constituţionale care au un rol determinant în stabilirea şi funcţionarea organismelor de guvernare, precum şi în stabilirea formei statului 274
§4. Declaraţiile de drepturi 276
§5. Conţinutul Declaraţiilor de drepturi 277
§6. Dispoziţii constituţionale care nu au o legătură directă cu organizarea şi exercitarea puterilor 280
Capitolul IV. Controlul constituţionalităţii legilor 282
§1. Supremaţia Constituţiei 282
§2. Noţiunea de control al constituţionalităţii legilor 288
§3. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de un organism politic 288
§4. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de instanţele judecătoreşti 290
§5. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de un organism politico-jurisdicţional 307

Titlul III. Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor 309
Capitolul I. Drepturile şi libertăţile publice 309
§1. Evoluţia problematicii drepturilor omului 309
§2. Fundamentele ideologice, politice şi juridice ale drepturilor şi libertăţilor publice 312
§3. Noţiunea de drepturi şi libertăţi publice 316
§4. Clasificarea drepturilor şi libertăţilor publice 318
§5. Noţiunea de îndatoriri fundamentale ale cetăţenilor 319
Capitolul II. Garanţiile constituţionale ale drepturilor şi libertăţilor publice 321
§1. Forme ale garantării drepturilor şi libertăţilor publice 321
§2. Instituţia Ombudsmanului 321

Titlul IV. Organizarea și interferența (colaborarea) puterilor 326
Capitolul I. Modul de organizare și funcționare a structurilor de guvernare 326
§1. Modul de desemnare a structurilor prin care se exercită guvernarea 326
§2. Succesiunea ereditară 327
§3. Cooptarea sau asocierea 330
§4. Alegerea 331
§5. Diferite modele de instituții guvernante 334
§6. Structura organului executiv 336
§7. Structura organului legislativ 339
§8. Organizarea internă a parlamentului 341
§9. Statutul parlamentarilor 342
§10. Principii ale organizării activității instanțelor judecătorești 345
§11. Aspecte privind statutul magistraților judecători 350
Capitolul II. Principiul separației puterilor 355
§1. Originea teoriei separației puterilor 355
§2. Consacrarea principiului separației celor trei puteri în opera lui Montesquieu 366
§3. Separația puterilor în concepția lui Immanuel Kant 370
§4. Suveranitatea poporului și separația puterilor în concepția lui Jean-Jacques Rousseau 372
§5. Consacrarea instituțională a principiului separației celor trei puteri 374
§6. Evoluția teoriei separației puterilor 380
Capitolul III. Principalele mecanisme de interferență (colaborare) a structurilor de guvernare 386
§1. Noțiunea de mecanisme de interferență a structurilor de guvernare 386
§2. Modalități de acțiune a puterii executive asupra parlamentului 388
2.1. Desemnarea unor membri ai parlamentului de către puterea executivă 388
2.2. Intervenția puterii executive în organizarea internă a activității camerelor legislative 389
2.3. Implicarea directă a puterii executive în activitatea legislativă a parlamentului 390
2.4. Prerogativele puterii executive privind finalizarea procesului legislativ 393
2.5. Delegarea legislativă 395
2.6. Dizolvarea parlamentului 398
§3. Modalități de acțiune a parlamentului asupra executivului 400
3.1. Intervenția parlamentului în formarea unor autorități executive și în desemnarea unor înalți demnitari ai puterii executive 400
3.2. Intervenția parlamentului în activitatea executivului 401
3.3. Intervenția parlamentului asupra existenței unor autorități executive 405

BCU CENTRALA UNIVERSITARA LIBRARY

§4. Categorii tipologice de structuri de guvernare 408
4.1. Regimul confuziei puterilor 409
4.2. Regimul separaţiei rigide a puterilor (regimul prezidenţial) 412
4.3. Regimul separaţiei suple sau al colaborării puterilor (regimul parlamentar) 414
4.4. Regimul semiprezidenţial 420

Titlul V. Accesul la putere 423
Capitolul I. Suveranitatea poporului 423
§1. Delimitări conceptuale 423
§2. Raportul între puterea politică şi puterea de stat 432
§3. Trăsăturile generale ale puterii politice şi ale puterii de stat 435
§4. Rolul şi funcţiile puterii de stat 437
§5. Raportul între libertate şi autoritate 439
§6. Departajarea puterii între majoritatea parlamentară şi opoziţie 449
§7. Principalele teorii privind suveranitatea 453
§8. Precursori ai principiului suveranităţii poporului 459
§9. Transpunerea la nivel constituţional a principiului suveranităţii poporului 465
Capitolul II. Participarea cetăţenilor la exercitarea puterii politice (sistemul electoral) 470
§1. Esenţa democraţiei – participarea poporului la conducere 470
§2. Dreptul de vot 477
§3. Sufragiul cenzitar 478
§4. Sufragiul intelectual 479
§5. Excluderea de la vot a anumitor categorii de cetăţeni 480
§6. Votul universal 480
6.1. Exercitarea dreptului de vot universal 480
6.2. Procedura alegerilor 481
§7. Sistemele electorale (modurile de scrutin) 484
§8. Scrutinul majoritar 484
§9. Reprezentarea proporţională 485
§10. Reprezentarea minorităţilor naţionale şi a grupurilor de interese speciale 487
Capitolul III. Forme ale organizării politice a poporului: partide politice, asociaţii şi organizaţii sindicale, grupuri de presiune 488
§1. Conceptul de societate civilă 488
§2. Rădăcini istorice ale partidelor politice 512
§3. Conceptul de partid politic 517
§4. Sistemul mono şi pluripartidist 524
§5. Sistemul partidului unic 524
§6. Sistemul bipartidist 527
§7. Pluripartidismul 527

§8. Pluripartidismul în care partidele politice gravitează în jurul unui partid dominant 529
§9. Structura internă a partidelor politice 529
9.1. Partide cu o organizare strictă 529
9.2. Partidele fără organizare strictă 530
§10. Baza socială a partidelor politice 531
10.1. Partidele de cadre 531
10.2. Partidele de masă 531
§11. Sindicatele 533
§12. Grupurile de presiune 534

Titlul VI. Regimuri politice contemporane 538
Capitolul I. Analiza tipologică și clasificarea regimurilor politice contemporane 538
§1. Conceptul de regim politic 538
§2. Clasificarea regimurilor politice în gândirea și practica politică ale antichității europene 543
§3. Clasificarea regimurilor politice în doctrina constituțională a secolului al XVIII-lea 548
§4. Clasificarea regimurilor politice în Principatele Române: Țara Românească și Moldova 550
§5. Clasificarea regimurilor politice în epoca contemporană 554
§6. Regimurile politice pluraliste 557
§7. Regimurile politice dictatoriale sau totalitare 562
§8. Caracteristici ale regimurilor totalitare 563
§9. Regimurile politice comuniste 564
§10. Caracteristici ale regimurilor politice comuniste 564
§11. Regimuri politice autoritare (personale) 565
§12. Regimurile politice mixte 566
Capitolul II. Cadrul general al sistemului constituțional occidental contemporan 569
§1. Conceptul de sistem constituțional 569
§2. Diversitatea sistemelor constituționale contemporane și criterii de tipologizare a acestora 572
§3. Fundamentele sistemului constituțional occidental contemporan 574
3.1. Concepția occidentală despre „omul cetățean" 575
3.2. Principiul legalității 579
3.3. Concepția occidentală asupra libertății 580
3.4. Democrația și pluralismul politic 583
3.5. Separația puterilor și echilibrul între structurile de guvernare 587
3.6. Influențe ale creștinismului asupra regimurilor politice contemporane 589
§4. Tendințe actuale în evoluția sistemelor politice contemporane 590

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III. Sistemul politic al Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord 592
§1. Unele trăsături generale ale formării sistemului politic britanic 592
§2. Caracteristicile Constituţiei Marii Britanii 595
§3. Structura de stat 595
§4. Partidele politice 596
§5. Organizarea şi funcţionarea Parlamentului 597
5.1. Organizarea şi funcţionarea Camerei Lorzilor 599
5.2. Organizarea şi funcţionarea Camerei Comunelor 602
5.3. Funcţiile Camerei Comunelor 604
5.4. Statutul parlamentarilor 607
§6. Regele 607
§7. Guvernul 608
§8. Reforma sistemului constituţional britanic 609
Capitolul IV. Sistemul politic al Italiei 610
§1. Premise politice ale Constituţiei din 1947 610
§2. Sistemul de partide 613
§3. Parlamentul 614
§4. Statutul membrilor Parlamentului 615
§5. Preşedintele Republicii 615
§6. Guvernul 617
§7. Controlul parlamentar 617
§8. Curtea Constituţională 617
Capitolul V. Sistemul politic al Republicii Federale Germania 619
§1. Contextul politico-istoric al formării sistemului constituţional 619
§2. Organizarea federativă a statului 621
§3. Sistemul de partide politice 622
§4. Organizarea Parlamentului 622
§5. Statutul parlamentarilor 623
§6. Procedura legislativă 624
§7. Controlul parlamentar 625
§8. Preşedintele Republicii 626
§9. Guvernul 627
§10. Tribunalul Constituţional Federal 628
Capitolul VI. Sistemul politic al Statelor Unite ale Americii 630
§1. Originea sistemului constituţional american 630
§2. Caracterul federal al organizării statale 631
§3. Autonomia constituţională 633
§4. Iniţiativa populară 633
§5. Descentralizarea administrativă 634
§6. Partidele politice 635
§7. Puterile constituţionale 637
§8. Congresul 638
§9. Funcţiile Congresului 641

BCU "Ion Creangă" UNIVERSITY LIBRARY

§10. Funcţia legislativă a Congresului 641
§11. Procedura legislativă 642
§12. Stabilirea taxelor şi impozitelor (prerogative fiscale) 643
§13. Reprezentarea cetăţenilor 644
§14. Supravegherea Administraţiei 644
§15. Aprobarea sau respingerea unor numiri în funcţie, precum şi a tratatelor internaţionale 645
§16. Preşedintele Statelor Unite 645
§17. Funcţiile Preşedintelui Statelor Unite 648
§18. Curtea Supremă de Justiţie 649
Capitolul VII. Sistemul politic al Republicii Franceze 650
§1. Caracteristicile generale ale Constituţiei din 4 octombrie 1958 650
§2. Regimul politic 652
§3. Sistemul de partide politice 653
§4. Preşedintele Republicii 655
4.1. Competenţele personale 656
4.2. Atribuţiile de decizie 656
4.3. Dreptul de veto 658
§5. Guvernul 658
§6. Cadrul constituţional privind rolul Parlamentului 659
§7. Constituirea şi organizarea Parlamentului 660
§8. Grupurile parlamentare 662
§9. Statutul parlamentarilor 662
§10. Procedura legislativă 663
§11. Controlul parlamentar 663
§12. Consiliul Constituţional 665
Capitolul VIII. Regimul politic al Elveţiei 667
§1. Formarea sistemului constituţional elveţian 667
§2. Principiile generale ale Constituţiei 673
§3. Raporturile între federaţie şi cantoane 675
§4. Iniţiativa populară şi referendumul 678
§5. Partidele politice 679
§6. Organizarea şi funcţionarea Parlamentului 681
§7. Statutul membrilor Parlamentului 683
§8. Procedura legislativă 685
§9. Controlul parlamentar 686
§10. Consiliul federal 687
§11. Tribunalul federal 689

BCU "IOAN SLAVICI" UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA a II-a. Sistemul constituţional românesc 691

Titlul I. Dezvoltarea constituţională a statului român 693
Capitolul I. Unitate şi progres în dezvoltarea constituţională a statului român 693
Secţiunea 1. Rădăcinile şi originea organizării constituţionale a Principatelor Româneşti 695
Secţiunea a 2-a. Caracterul evoluţiei constituţionale româneşti 697
Secţiunea a 3-a. Conceptul şi conţinutul ciclurilor constituţionale 699
Secţiunea a 4-a. Dezvoltarea constituţională a Principatelor Române în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea. Reforme şi proiecte constituţionale 704
Secţiunea a 5-a. Constituţia „Cărvunarilor" 708
Secţiunea a 6-a. Regulamentele Organice 709
Secţiunea a 7-a. Reforme şi proiecte constituţionale în anul revoluţionar 1848 714
§1. Programe revoluţionare şi proiecte de Constituţie 714
§2. Actul constituţional de la Islaz (9-21 iunie 1848) 714
§3. Programul de revendicări naţionale prezentat Adunării populare de la Blaj (2-14 mai 1848) 715
Secţiunea a 8-a. Convenţia de la Paris (7 august 1858) 715
Capitolul II. Monarhia constituţională (parlamentară) 1866-1938. Constituţiile democratice 720
Secţiunea 1. Consideraţii preliminare 720
Secţiunea a 2-a. Constituţia din 1866 722
Secţiunea a 3-a. Caracterul plebiscitar şi constituant al Hotărârilor de unire a provinciilor istorice româneşti cu România şi ratificarea acestora de către statul român. Problema constituţională după Marea Unire 732
Secţiunea a 4-a. Elaborarea Constituţiei din 1923 740
§1. Anteproiecte constituţionale 740
§2. Votarea şi promulgarea Constituţiei 744
§3. Principiile şi conţinutul Constituţiei 744
Capitolul III. Dezvoltarea constituţională a României între 1938 şi 1944 749
Secţiunea 1. Consideraţii preliminare 749
Secţiunea a 2-a. Constituţia din 27 februarie 1938 750
§1. Contextul social-politic al adoptării Constituţiei 750
§2. Principiile Constituţiei din 1938 754
Secţiunea a 3-a. Actele constituţionale din septembrie 1940 755
Capitolul IV. Organizarea constituţională a României după înlăturarea guvernării autoritare a Mareşalului Ion Antonescu, până la abdicarea forţată a Regelui Mihai I 758
Secţiunea 1. Problema constituţională după 23 august 1944 758
Secţiunea a 2-a. Deteriorarea principiilor democraţiei parlamentare şi a mecanismelor constituţionale repuse în vigoare la 23 august 1944 764

Capitolul V. Sistemul constituțional socialist. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 ..... **767**
Secțiunea 1. Trăsături ale sistemului constituțional socialist 767
Secțiunea a 2-a. Constituția din aprilie 1948 768
Secțiunea a 3-a. Constituția din 27 septembrie 1952 770
Secțiunea a 4-a. Constituția din 21 august 1965 772
Capitolul VI. Înlăturarea cadrului instituțional al regimului politic socialist prin revolta populară din decembrie 1989 și crearea instituțiilor statului de drept și ale societății civile **774**

Titlul II. Principiile generale ale Constituției României din 1991 ..... **780**
Capitolul I. Necesitatea elaborării unei noi constituții **780**
Secțiunea 1. Contextul național și internațional al adoptării Constituției României din 1991 780
Secțiunea a 2-a. Etapele elaborării și adoptării Constituției României 784
Secțiunea a 3-a. Realitățile naționale și internaționale reflectate în Constituția din 1991 786
Secțiunea a 4-a. Revizuirea Constituției României 788
Capitolul II. Principiile reflectate în Constituția din 1991 ..... **793**
Secțiunea 1. Conceptul de principiu constituțional. Raportul între principiile constituționale și principiile fundamentale ale dreptului 793
Secțiunea a 2-a. Raportul între politică și drept în formarea principiilor constituționale 797
Capitolul III. Caracterele și atributele statului român **799**
Secțiunea 1. Elementele de identificare ale statalității și societății românești în etapa actuală 799
Secțiunea a 2-a. Caracterele statului român 801
§1. Stat național 803
§2. Caracterul unitar 807
§3. Stat indivizibil 808
§4. Stat suveran și independent 809
Secțiunea a 3-a. Atribute și valori supreme ale statului român 810
§1. Stat de drept 810
§2. Stat democratic 814
§3. Stat social 817
§4. Omul – cetățean *(zoon politicon)* 818
§5. Constituționalizarea tradițiilor democratice ale poporului român și a idealurilor Revoluției din decembrie 1989 820
Secțiunea a 4-a. Puterea suverană a poporului 833
Secțiunea a 5-a. Caracterul teritoriului 835
Secțiunea a 6-a. Forma de guvernământ 836
Capitolul IV. Raporturile stat-cetățean **838**
Secțiunea 1. Poporul român – titularul legitim al puterii politice 838
Secțiunea a 2-a. Unitatea poporului român 844

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 3-a. România – patria comună a tuturor cetăţenilor săi 847
Secţiunea a 4-a. Egalitatea între cetăţeni şi criteriile nediscriminării 849
Secţiunea a 5-a. Dreptul la identitate 850
§1. Identitate etnică şi comunitate politică 850
§2. Conceptul de identitate etnică 853
§3. Conceptul de minoritate naţională 862
§4. Tipuri de identitate etno-culturală 866
§5. Articularea dreptului la identitate cu criteriile nediscriminării 871
Secţiunea a 6-a. Statul român şi diaspora română 872
Secţiunea a 7-a. Pluralismul – garanţie a democraţiei constituţionale 872
Capitolul V. Cetăţenia română 874
Secţiunea 1. Noţiunea de cetăţenie 874
Secţiunea a 2-a. Natura juridică a cetăţeniei 878
Secţiunea a 3-a. Principiile generale ale cetăţeniei române 879
Secţiunea a 4-a. Dobândirea cetăţeniei române 879
Secţiunea a 5-a. Încetarea cetăţeniei române 882
§1. Retragerea cetăţeniei 882
§2. Aprobarea renunţării la cetăţenie 882
Secţiunea a 6-a. Dovada cetăţeniei române 883
Capitolul VI. Raporturile între dreptul internaţional şi dreptul intern 884

Titlul III. Statutul constituţional al cetăţenilor români 889
Capitolul I. Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor români 889
Secţiunea 1. Tradiţii constituţionale ale instituţiei drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti 889
Secţiunea a 2-a. Restrângerea exerciţiului drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti 891
§1. Cauzele care pot determina restrângerea exerciţiului unor drepturi sau libertăţi 894
§2. Condiţiile în care poate fi dispusă restrângerea 904
Secţiunea a 3-a. Principii comune tuturor drepturilor şi îndatoririlor fundamentale 906
Secţiunea a 4-a. Clasificarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale 908
§1. Drepturile social-economice şi culturale 909
1.1. Dreptul la muncă şi dreptul la protecţia socială a muncii (art. 41) 909
1.2. Dreptul la grevă (art. 43) 911
1.3. Dreptul la proprietate privată (art. 44) 911
1.4. Dreptul la moştenire (art. 46) 912
1.5. Dreptul la învăţătură (art. 32) 912
1.6. Dreptul la ocrotirea sănătăţii (art. 34) 912
1.7. Dreptul la un nivel de trai decent (art. 47) 912

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§2. Drepturile politice 913
2.1. Dreptul de vot (art. 36) 913
2.2. Dreptul de a fi ales (art. 37) 915
§3. Drepturile social-politice 918
3.1. Dreptul la liberă circulație (art. 25) 918
3.2. Respectarea vieții intime, familiale și private (art. 26) 920
3.3. Libertatea conștiinței (art. 29) 932
3.4. Libertatea de exprimare (art. 30) 941
3.5. Dreptul la informație (art. 31) 945
3.6. Libertatea întrunirilor (art. 39) 948
3.7. Dreptul de asociere (art. 40) 951
3.8. Ocrotirea familiei (art. 48) 958
§4. Inviolabilitățile 958
4.1. Dreptul la viață și dreptul la integritate fizică și psihică (art. 22) 958
4.2. Libertatea individuală (art. 23) 964
§5. Drepturi-garanții 970
5.1. Accesul liber la justiție (art. 21) 970
5.2. Dreptul la apărare (art. 24) 975
5.3. Dreptul de petiționare (art. 51) 981
5.4. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art. 52) 985
§6. Noțiunea de îndatoriri fundamentale 992
6.1. Fidelitatea față de țară (art. 54) 993
6.2. Apărarea țării (art. 55) 997
6.3. Prestarea contribuțiilor financiare (art. 56) 999
6.4. Exercitarea cu bună-credință a drepturilor și îndatoririlor fundamentale (art. 57) 999
Capitolul II. Avocatul Poporului 1002

Titlul IV. Organismele de suveranitate națională 1006
Capitolul I. Parlamentul României 1006
Secțiunea 1. Rădăcinile și trăsăturile tradiției parlamentare românești 1006
Secțiunea a 2-a. Bicameralismul 1009
Secțiunea a 3-a. Alegerea Parlamentului României (sistemul electoral) 1016
§1. Caracteristicile votului 1016
§2. Stabilirea numărului de mandate 1017
§3. Listele electorale 1019
§4. Secțiile de votare 1020
§5. Birourile electorale 1021
§6. Candidaturile 1027
§7. Buletinele de vot și semnele electorale 1031
§8. Campania electorală 1032
§9. Numărarea voturilor și constatarea rezultatelor obținute în alegeri 1034

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 4-a. Organizarea Parlamentului României 1037
§1. Introducere 1037
§2. Validarea mandatelor de deputat şi senator 1039
§3. Configuraţia politică a Camerei Deputaţilor şi Senatului 1041
§4. Alegerea birourilor permanente 1047
§5. Comisiile parlamentare 1054
5.1. Natura juridică a comisiilor parlamentare 1055
5.2. Organizarea comisiilor parlamentare 1058
5.3. Comisiile permanente 1060
5.4. Comisiile speciale 1064
5.5. Comisiile de anchetă 1065
5.6. Comisiile de mediere 1066
Secţiunea a 5-a. Funcţionarea Parlamentului 1067
§1. Legislatura Parlamentului 1067
§2. Sesiunile Camerei Deputaţilor şi Senatului 1072
2.1. Sesiunile ordinare 1072
2.2. Sesiunea extraordinară 1074
2.3. Convocarea de drept a Parlamentului 1076
§3. Şedinţele Camerei Deputaţilor şi Senatului 1077
Secţiunea a 6-a. Funcţiile Parlamentului României 1083
§1. Consideraţii generale privind funcţiile Parlamentului 1083
§2. Funcţia legislativă 1088
2.1. Domeniul legii 1088
2.2. Competenţa legislativă diferenţiată a celor două Camere ale Parlamentului 1093
2.3. Etapele procedurii legislative 1099
2.4. Iniţiativa legislativă 1100
2.5. Examinarea în comisiile permanente 1108
2.6. Dezbaterea în plenul fiecărei Camere 1109
2.7. Procedura de vot 1111
2.8. Medierea 1113
2.9. Promulgarea legii 1114
2.10. Proceduri legislative speciale 1115
2.11. Publicarea în Monitorul Oficial Partea I 1116
§3. Funcţia de informare 1117
3.1. Legitimitatea şi conţinutul funcţiei de informare a Parlamentului 1117
§4. Funcţia de control parlamentar 1120
4.1. Trăsăturile şi esenţa raporturilor instituţionale între Parlament şi Guvern în sistemul constituţional actual 1120
4.2. Consideraţii generale privind caracterul răspunderii Guvernului faţă de Parlament 1123
4.3. Suportul teoretic al funcţiei de control parlamentar 1124

4.4. Controlul exercitat prin aprobarea de către Parlament a unor acte ale Executivului 1128
4.5. Acordarea și retragerea încrederii Guvernului 1129
4.6. Întrebările și interpelările 1131
4.7. Moțiunile 1133
4.8. Anchetele parlamentare 1134
4.9. Angajarea răspunderii Guvernului din proprie inițiativă 1135
4.10. Suspendarea din funcție a Președintelui României 1139
4.11. Punerea sub acuzare a Președintelui României 1139
4.12. Solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului 1140
§5. Funcția de desemnare prin învestire, alegere sau numire a unor autorități publice 1141
Secțiunea a 7-a. Actele Parlamentului 1142
§1. Considerații generale. Categorii de acte 1142
§2. Conceptul de lege. Categoriile de legi 1145
§3. Conceptul de hotărâre. Categorii de hotărâri 1153
§4. Conceptul de moțiune. Categorii de moțiuni 1155
§5. Actele politice ale Parlamentului 1157
Secțiunea a 8-a. Statutul deputaților și al senatorilor 1158
§1. Natura juridică a mandatului parlamentar 1158
§2. Nulitatea mandatului imperativ 1164
§3. Durata mandatului parlamentar 1167
§4. Protecția constituțională și regulamentară a mandatului parlamentar 1169
4.1. Incompatibilitățile parlamentare 1170
4.2. Imunitatea parlamentară 1177
4.3. Indemnizația 1186
§5. Răspunderea disciplinară 1186
Capitolul II. Președintele României 1189
Secțiunea 1. Caracteristicile regimului politic instituit de Adunarea Constituantă în 1991 1189
Secțiunea a 2-a. Locul instituției prezidențiale în echilibrarea puterilor în stat 1193
Secțiunea a 3-a. Raporturile instituționale ale Președintelui României cu Parlamentul și Guvernul 1200
Secțiunea a 4-a. Alegerea Președintelui României 1203
Secțiunea a 5-a. Raportul între votul popular și legitimitatea Președintelui României 1207
Secțiunea a 6-a. Personalizarea puterii 1212
Secțiunea a 7-a. Durata mandatului prezidențial 1214
Secțiunea a 8-a. Incompatibilitatea funcției prezidențiale cu orice altă funcție publică sau privată 1216
Secțiunea a 9-a. Regimul imunităților prezidențiale 1218

BCU CLUJ / BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

Secțiunea a 10-a. Răspunderea politică și penală a Președintelui României 1219
Secțiunea a 11-a. Atribuțiile Președintelui României 1231
§1. Atribuții prevăzute în Constituție pentru exercitarea cărora Președintele „cooperează" cu alte autorități publice 1232
§2. Atribuții prevăzute în Constituție pentru exercitarea cărora Președintele nu solicită „concursul" altor autorități publice 1233
Secțiunea a 12-a. Actele Președintelui României 1233
§1. Decretele emise de Președintele României și natura lor juridică 1233
§2. Semnificația contrasemnării decretelor Președintelui României de către primul-ministru 1237
§3. Pot fi atacate decretele Președintelui României în contencios administrativ? 1238
Secțiunea a 13-a. Vacanța funcției de Președinte al României 1239
§1. Conceptul de vacanță a funcției de Președinte al României 1239
§2. Condițiile constituționale ale instituirii vacanței funcției de Președinte al României 1241
§3. Efectele juridice ale instituirii vacanței funcției de Președinte a României 1243
Capitolul III. Autoritatea judecătorească 1244
Secțiunea 1. Considerații generale 1244
Secțiunea a 2-a. Conceptul de justiție 1245
Secțiunea a 3-a. Caracterele constituționale ale justiției 1250
Secțiunea a 4-a. Semnificația constituțională a independenței judecătorilor și efectele sale juridice 1251
Secțiunea a 5-a. Conceptul de inamovibilitate a judecătorilor 1257
Secțiunea a 6-a. Incompatibilitățile constituționale și legale ale judecătorilor 1260
Secțiunea a 7-a. Sistemul organelor judecătorești 1263
Secțiunea a 8-a. Ministerul Public 1263
Secțiunea a 9-a. Consiliul Superior al Magistraturii 1267

Titlul V. Organizarea și funcționarea Curții Constituționale 1269
Capitolul I. Locul și rolul Curții Constituționale în arhitectura statului român 1269
Secțiunea 1. Opțiunea pentru modelul european de jurisdicție constituțională 1269
Secțiunea a 2-a. Natura juridică a Curții Constituționale 1274
Capitolul II. Organizarea Curții Constituționale 1279
Capitolul III. Statutul judecătorilor Curții Constituționale 1282
Secțiunea 1. Condițiile constituționale de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale și verificarea îndeplinirii acestora 1282
Secțiunea a 2-a. Problema revocării mandatului de judecător al Curții Constituționale 1285

Secțiunea a 3-a. Regimul incompatibilităților impus judecătorilor Curții Constituționale 1286
Secțiunea a 4-a. Regimul juridic al independenței judecătorilor constituționali 1292
Secțiunea a 5-a. Răspunderea judecătorilor constituționali 1298
Secțiunea a 6-a. Regimul juridic al imunității judecătorilor constituționali 1300
Capitolul IV. Competența Curții Constituționale 1302
Secțiunea 1. Aspecte generale ale competenței actuale a Curții Constituționale 1302
Secțiunea a 2-a. Dreptul de sesizare a Curții Constituționale 1309
Secțiunea a 3-a. Actele și procedurile supuse controlului exercitat de Curtea Constituțională 1313
Secțiunea a 4-a. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgare (controlul anterior) 1323
Secțiunea a 5-a. Controlul constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției 1327
Secțiunea a 6-a. Controlul constituționalității tratatelor și a altor acorduri internaționale 1329
Secțiunea a 7-a. Controlul constituționalității regulamentelor și hotărârilor Camerelor Parlamentului 1330
Secțiunea a 8-a. Soluționarea excepției de neconstituționalitate (controlul posterior) 1333
Secțiunea a 9-a. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice 1338
Secțiunea a 10-a. Respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României 1342
Secțiunea a 11-a. Judecarea contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic 1342
Secțiunea a 12-a. Verificarea respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului 1343
Secțiunea a 13-a. Verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni 1343
Secțiunea a 14-a. Emiterea avizului pentru suspendarea din funcție a Președintelui României 1344
Secțiunea a 15-a. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României 1344
Secțiunea a 16-a. Alte atribuții ale Curții Constituționale 1345
Capitolul V. Actele Curții Constituționale 1346
Secțiunea 1. Actele prin care Curtea Constituțională își exercită atribuțiile 1346
Secțiunea a 2-a. De ce deciziile Curții Constituționale au caracter general obligatoriu? 1349
Secțiunea a 3-a. Există o tipologie a deciziilor Curții Constituționale? 1351

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 4-a. Deciziile interpretative ale Curţii Constituţionale 1352
Secţiunea a 5-a. Raporturile Curţii Constituţionale cu alte autorităţi publice născute ca urmare a deciziilor Curţii Constituţionale 1353
Secţiunea a 6-a. Efectele deciziilor Curţii Constituţionale prin care se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii legale din legi, ordonanţe, regulamente şi hotărâri parlamentare 1356
Secţiunea a 7-a. Efectele deciziilor Curţii Constituţionale prin care se constată neconstituţionalitatea unor prevederi cuprinse în legi, înainte de promulgarea acestora 1357
Secţiunea a 8-a. Efectele deciziilor Curţii Constituţionale privind constituţionalitatea/neconstituţionalitatea tratatelor sau acordurilor internaţionale 1358
Secţiunea a 9-a. Deciziile Curţii Constituţionale sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor 1359

Bibliografie 1361
I. Bibliografie română 1361
A. Tratate, cursuri, monografii, comentarii 1361
B. Studii, articole de specialitate 1377
II. Bibliografie străină 1382
A. Tratate, cursuri, monografii, comentarii 1382
B. Studii, articole de specialitate 1391

Index alfabetic 1397

Summary 1407

Sommaire 1421

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefață

„Criza actuală este în primul rând o criză politică; remediul ei nu poate fi găsit decât în examinarea originii și evoluției normale a instituțiilor care alcătuiesc Statul modern. Atunci numai, se va putea observa care este deformația instituțiilor actuale și mijloacele de îndepărtare se vor impune de la sine, oricât de dureroase ar fi".

Desprinse din contextul istoric în care au fost scrise, aceste confesiuni de credință ale profesorului George Alexianu, prin care dascălul își prefața primul volum din *Cursul de drept constituțional*, publicat în anul 1930 și pe care le-am notat în ediția litografiată a cursului de Drept constituțional publicat în 1993, și apoi în primul volum al cursului de Drept constituțional și instituții politice, apărut în 1994[1)], își păstrează neștirbită semnificația, deși în anul 2019 când apare această nouă ediție a „Tratatului de drept constituțional contemporan", nu se mai regăsesc elementele instituționale ale crizei politice la care se referea magistrul dascăl de drept constituțional. Elemente instituționale ale unei crize politice sunt totuși observabile începând cu 2004, perioadă marcată de manifestarea agresivă a unor opțiuni pentru un regim politic de tip prezidențial și de tendințe de slăbire a rolului Parlamentului și chiar a Guvernului. Prin asemenea tendințe se încearcă să se contureze premisele instituționale și practic politice ale înlocuirii prin voință politică ilegitimă a regimului semiprezidențial consacrat în 1991 de Adunarea Constituantă de atunci, cu un regim prezidențial *de facto*.

În urma unei revolte populare, al cărui caracter este contestat și astăzi, România și-a reformat cu trei decenii în urmă instituțiile de guvernare, precum și principiile și obiectivele dezvoltării sale politice, economice și sociale, și-a adaptat raporturile stat-cetățean unor modele ale democrației constituționale occidentale, dar semnele crizei instituționale, morale, sociale, generate de schimbările produse la 22 decembrie 1989, persistă în pofida principiilor cuprinse în Constituția adoptată în 1991. Chiar Constituția a fost frecvent încălcată în litera și mai ales în spiritul său, de unii actori politici de seamă, susținuți de partidele din care proveneau. Ne aflăm astăzi, la trei decenii de la schimbarea regimului politic în decembrie 1989, într-o nouă cumpănă constituțională, în care nu este clar spre ce regim politic ar dori să se îndrepte partidele parlamentare și Președintele României, deși Legea fundamentală a pus bazele unui regim semiprezidențial. Două revizuiri ale Legii fundamentale au eșuat, ceea ce vădește semnele unei crize de identitate constituțională națională.

Cetățeanul român (alegător și om politic) nu își mai regăsește în noul ambient politic și social, valorile sale morale tradiționale, dar nu are nici capacitatea și, poate,

---

[1)] *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a instituțiilor politice, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir", București, 1994, p. 3.

nici voința deplină de asimilare a valorilor și principiilor europene de guvernare. Statul se află la cumpăna deschisă de integrarea sa europeană și insuficienta pregătire a populației pentru această aderare. Viața politică este una adânc conflictuală, conflictul extinzându-se instituțional la nivelul organismelor de guvernare, care datorită incapacității lor de autoredresare și soluționare în cadrul intern al sistemului de putere, a adversităților de programe și politici publice, se alienează tot mai mult de cetățean și oferă societății civile motive de destructurare și dinamică haotică, făcând-o vulnerabilă din multe puncte de vedere. Nu sunt puține situațiile în care segmente ale societății civile puternic ideologizate, cu sprijin financiar extern și cu programe sociale false, intră în conflict cu autorități publice, susținând ilegitim obiective de politici publice și „provocând" puterea publică să riposteze, ca apoi să aibă motive să o acuze că limitează autonomia constituțională și drepturile și libertățile cetățenești.

Confesiunile de credință ale profesorului George Alexianu constituie astăzi parcă un îndemn adresat deopotrivă cercetătorilor, ca și magistraților, pentru reexaminarea principiilor și instituțiilor politice ce conferă substanță reală statului de drept, societății civile, pentru revitalizarea și valorificarea tradiției constituționale românești ale cărei rădăcini viguroase coboară până la Mircea cel Bătrân, „Mare Voevod a toată Țara Românească"[1].

Înlăturarea la 22 decembrie 1989 a regimului politic socialist și a suportului său constituțional – Constituția din 21 august 1965 – a avut ca urmare declanșarea unui proces legislativ de creare a unor structuri statale, a societății civile, care ar trebui să redea aleșilor poporului demnitatea exercițiului suveranității, miniștrilor responsabilitatea guvernării, iar magistraților judecători, atributele independenței și inamovibilității, obligându-i, totodată, să se supună numai legii și să condamne arbitrariul și abuzul în drept.

La 30 de ani de la înlăturarea prin revoltă populară a regimului politic socialist și înlocuirea acestuia cu structuri statale democratice, instituite prin voința constituantă suverană, ar fi fost de așteptat ca sistemul politic să fi asimilat pe deplin principiile democrației constituționale. Din păcate, însă, structurile de putere legitimate de popor prin vot democratic exercitat periodic, experimentează încă instrumente și modalități de guvernare, în loc să le aplice cu autoritate și fermitate legitimă în beneficiul și sub controlul poporului suveran. Aceasta face ca între guvernanți și cei ce i-au ales să apară semnele unei fracturi alienante ce afectează organicitatea sistemului politic, îndepărtându-l de spiritul tradițiilor democratice ale poporului român – atâtea câte au fost – și de idealurile revoltei populare din decembrie 1989, pe care Parlamentul constituant le-a introdus cu valoare de norme supraconstituționale în textul Constituției prin Legea de revizuire a acesteia, adoptată în 2003.

Crearea unui nou edificiu statal și juridic, corespunzător principiilor politice și de justiție socială specifice democrației constituționale contemporane și statului de drept, precum și valorilor social-umane (libertate, egalitate, drepturi și libertăți

---

[1] *N. Iorga*, Istoricul Constituției Românești, în Noua Constituție a României, Institutul Social Român, București, 1922, p. 1-24.

fundamentale) presupune, însă, formarea unor generaţii de oameni politici şi juriştii în spiritul celor mai democratice concepţii privind rolul, funcţiile şi mecanismele guvernării, ca şi cerinţa impunerii primatului legii.

Istoria recentă a civilizaţiei umane relevă importanţa idealurilor perene ale democraţiei: libertatea, egalitatea, drepturile omului, suveranitatea poporului şi participarea sa la guvernare, pluralismul politic şi ideologic, legalitatea, opoziţia parlamentară. Toţi conducătorii de state, inclusiv cei ai unor foste state socialiste au proslăvit, chiar într-o formă atrăgătoare, cel puţin unele dintre aceste idealuri.

Practica socială arată, însă, că nu este suficient să proclami formal concepte-cheie ale unei anumite filosofii politice, ci să construieşti şi să aperi instrumentele aplicării acestora. Important este astăzi nu numai să cunoşti definiţia conceptului de *democraţie*, ci să aplici principiile şi procedurile care fac posibilă funcţionarea ei în beneficiul cetăţeanului. Aşa cum spunea Aristotel, *„nu este de ajuns să concepi un guvernământ perfect; trebuie mai ales un guvernământ practicabil ce se poate înfăptui lesne şi deopotrivă în toate statele"*[1]. Altfel spus, se impune, în special pentru statele postcomuniste, studierea guvernabilităţii democraţiei, înţeleasă „ca acea ordine instituţională de reglementare a accesului cetăţenilor la deciziile politice, în care indivizii dobândesc puterea de a decide în urma unei competiţii pentru câştigarea voturilor populaţiei"[2].

Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat, că ceea ce face ca un sistem de guvernare să fie apreciat ca democratic, nu sunt numai conceptele pe care se bazează sau valorile pe care le promovează, ci mai ales modul cum funcţionează acel sistem sau, altfel spus, practicabilitatea democraţiei şi modul cum este el receptat în conştiinţa socială a celor guvernaţi.

Înţelegerea unui text legislativ este întotdeauna condiţionată, între altele, de cunoaşterea şi însuşirea corectă a semanticii termenilor utilizaţi în textul respectiv. Există, pe de o parte, tendinţa de a aborda cu uşurinţă un text sau un subiect oarecare, pe motiv că termenii utilizaţi par a fi cunoscuţi dintr-o percepere comună sau că sunt consacraţi în vocabularul cel mai general, iar pe de altă parte, există pericolul real ca înţelesul unui text să fie compromis de necunoaşterea noţiunilor în sine sau a unor concepte adiacente. În această ultimă ipoteză există două posibilităţi de corectare a acestui neajuns: fie ca cititorul să-şi completeze limbajul specific unui domeniu – aşa cum este, de pildă, teoria generală a instituţiilor politice şi dreptul constituţional – recurgând la dicţionare explicative şi la alte lecturi – fie ca autorul textului specios să utilizeze în expunerea sa „cuvintele potrivite", dar pe înţelesul tuturor, sau să adauge scrierii sale un glosar de termeni de specialitate. Ambele metode dau rezultate, dar ar fi de dorit ca cititorul să-şi propună să depăşească handicapul necunoaşterii unei terminologii de specialitate prin studiu individual şi prin lecturi suplimentare. Profesorul englez şi analistul profund al sistemului constituţional britanic, Dicey, sublinia că „un profesor însărcinat să predea cursuri de drept constituţional nu trebuie

---

[1] *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 210.

[2] *J.A. Schumpeter*, Capitalism, Socialism, Democracy, Harper and Row, New York, 1950, p. 269.

să joace rolul unui critic sau al unui panegirist, ci chiar să îl explice. Datoria sa nu este nici de a ataca, nici de a apăra Constituția, ci doar de a explica regulile juridice"[1]. Datorită legăturilor sale intrinseci cu sfera de exercitare a puterii politice, studiul dreptului constituțional se întrepătrunde cu obiectivele de cercetare ale filosofiei politice, ale sociologiei politice și științei politice, precum și cu cele ale istoriei. Așa cum atrăgea atenția în perioada interbelică Mirkine-Guetzevitch, „dacă pentru cunoașterea dispozițiilor unei Constituții este suficient să ai cunoștință de textul ei, studiul funcționării sistemului constituțional este în întregime bazat pe istorie. Atunci când se pune problema înțelegerii dreptului constituțional francez sau român, studiul istoriei constituționale franceze și române este indispensabil"[2]. Același autor adaugă că pentru un studiu comparat de drept constituțional este necesar să se facă apel la istoria constituțională a mai multor state, iar metoda istorică să se împletească cu metoda studiului comparat[3]. În elaborarea prezentei lucrări am ținut seama de aceste precepte metodologice.

Orice student, dacă în prima fază a pregătirii sale poate fi un „cititor neavizat", trebuie să fie și un cercetător curios, iar cunoașterea sa îl obligă la un studiu continuu și conștiincios.

Iată de ce este necesar să se acorde o atenție deosebită studierii și înțelegerii teoretice și pragmatice a instituțiilor și mecanismelor moderne de guvernare democratică.

Acesta este și scopul mărturisit al *Tratatului de drept constituțional contemporan* care apare astăzi la Editura C.H. Beck într-o nouă ediție, revizuită. Elaborarea lucrării a fost precedată de mai multe ediții succesive ale cursului Drept constituțional și instituții politice predat la Facultatea de Științe Juridice și Administrative a Universității Creștine „Dimitrie Cantemir".

Tratatul este întocmit potrivit unei concepții teoretico-metodologice moderne, proprie doctrinei constituționale occidentale, în special școlii constituționale franceze, care îmbină dintr-o perspectivă comparativă cercetarea politologică și sociologică a instituțiilor politice și a mecanismelor de guvernare cu analiza juridică a acestora. Am fost preocupați, îndeosebi, să analizăm originea istorică a instituțiilor politice cu rol determinant în guvernarea unei țări și am urmărit evoluția acestora ca instituții-model pentru democrația constituțională. Acest demers didactic se bazează, totodată, pe studierea concretă a modului în care statul în întregul său și organismele sale se manifestă în viața socială ca fenomene politice.

Această triplă interferență a analizei structurilor de putere – politologică, juridică și sociologică – are, între altele, avantajul de a pune în valoare caracterizarea tipologică a elementelor politice, juridice și sociologice ale structurilor de putere.

Lucrarea pune în evidență faptul că apariția organizațiilor și instituțiilor politice (organisme învestite cu prerogative de putere publică) a fost determinată de

---

[1] *A.V. Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Fund., Indianapolis, 1982, p. CXXII.

[2] *B. Mirchine-Guetzevitch*, L'evolution constitutionnelle de l'Europe, în Revista de Drept Public, Anul XI, nr. 1/1936, p. 126.

[3] Ibidem.

conştientizarea problemelor din sânul comunităţii, probleme care interesau întreaga colectivitate şi care nu puteau fi soluţionate individual, deşi de modul de rezolvare al acestora erau interesaţi toţi membrii comunităţii respective.

Prima parte a tratatului este consacrată teoriei generale a instituţiilor politice. Un loc important îl ocupă în finalul primei părţi analiza tipologică a regimurilor politice, urmată de cea a fundamentelor teoretice ale regimurilor politice contemporane. Dintre acestea, sunt prezentate cele considerate etalon pentru tipul de regim politic căruia îi aparţin.

Partea a doua a tratatului este consacrată, după o sinteză a dezvoltării constituţionale româneşti, sistemului constituţional românesc reflectat în Constituţia aprobată prin referendum în decembrie 1991 şi revizuită în 2003.

În realizarea tratatului am avut în vedere doctrina constituţională occidentală şi, de asemenea, tradiţiile şi constantele gândirii democratice româneşti interbelice, unele dintre acestea regăsindu-se în noua Constituţie a României, revizuită în anul 2003.

Autorul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	- alineatul
apud	- citat după
art.	- articolul
C.civ.	- Codul civil
C.J.	- Curierul Judiciar
C.pen.	- Codul penal
C.proc.civ.	- Codul de procedură civilă
C.proc.pen.	- Codul de procedură penală
Dreptul	- revista „Dreptul"
E.D.P.	- Editura Didactică şi Pedagogică
Ed.	- editura
ed.	- ediţia
I.C.C.J.	- Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie
ibidem	- în acelaşi loc
idem	- acelaşi autor
J.N.	- revista „Justiţia Nouă"
lit.	- litera
M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
O.G.	- Ordonanţa Guvernului
O.U.G.	- Ordonanţa de urgenţă a Guvernului
op. cit.	- opera citată
p.	- pagina
pct.	- punctul, punctele
R.D.C.	- Revista de Drept Comercial
R.D.P.	- Revista de Drept Public
S.C.J.	- Studii şi Cercetări Juridice
S.D.R.	- Studii de Drept Românesc
ş.a.	- şi altele
urm.	- următoarele
vol.	- volumul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA I
Teoria generală a instituţiilor politice

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL I
Dreptul şi statul în sistemul puterii

Capitolul I
Noţiuni generale despre drept

§1. Originea şi procesul de formare a dreptului

Istoria civilizaţiei umane prefigurată politic poate fi privită, din perspectiva teoriei generale a dreptului constituţional, ca istorie a raporturilor juridice şi politice între individ şi stat, adică între guvernat şi guvernant, fiecare dintre aceste entităţi fiind titulare de drepturi şi obligaţii. Iată primele două noţiuni dintr-un amplu dicţionar juridic: *drepturi* şi *obligaţii*. În afara acestor noţiuni juridice fundamentale există alte două concepte esenţiale pentru ştiinţa dreptului, precum şi pentru sociologia şi psihologia politică şi anume: *libertate şi constrângere*. Aceste ultime două concepte se studiază şi în cadrul disciplinei Drept constituţional. Sigur, în cazul libertăţii nu ne preocupă sensul primar al acesteia, ci libertatea politică a cetăţeanului de a se manifesta ca atare într-un anumit cadru sau spaţiu de relaţii sociale, a cărui încălcare de către titularul acesteia (cetăţeanul), atrage pe seama sa constrângerea exercitată de autorităţi statale competente şi specializate în actul de constrângere.

Întrebări de genul „Sunt liber să fac ce vreau?", „De ce mă supun altcuiva?", „Dacă nu mă supun de bunăvoie cuiva, este drept să fiu constrâns de acesta, pentru a mă supune lui?", „Până unde poate ajunge actul de constrângere, pentru a nu fi socotit abuziv?", presupun o analiză atentă a raporturilor stat-cetăţean, a limitelor libertăţii civile şi politice ale cetăţenilor, precum şi a limitelor restrângerii acesteia de către stat. O întrebare firească nu poate fi ocolită: cine îndreptăţeşte statul să stabilească un cadru politic şi social determinat, în care cetăţeanul se bucură de „garanţia" libertăţii sale, aidoma cu cea a unei păsări închisă într-o colivie? Răspunsul este simplu: comunitatea de cetăţeni însăşi, care realizează în cursul unei îndelungate experienţe sociale că nu se poate autoguverna.

Autoguvernarea cetăţenilor, adică stabilirea de către ei înşişi a regulilor de conviețuire socială este imposibilă din cauza contradicţiilor inerente între aceştia, generate de însuşiri civice şi interese opuse. Pe această cale, comunitatea cetăţenilor renunţă de bună voie la liberul arbitru al fiecăruia în beneficiul unui aparat de guvernare care formează Statul. Acesta, la rândul său, fiind rodul voinţei suverane a corpului electoral, este legitimat şi învestit de acesta prin proceduri democratice să stabilească şi, la nevoie, să impună prin constrângere socială, un cadru politic şi

social în care fiecare cetăţean să beneficieze de o anumită cotă de liberate, egală cu cea a altora, care nu va intra în opoziţie cu libertatea altui cetăţean, dar nici cu drepturile statului.

Va fi întotdeauna mai uşor de clarificat conceptul de drept, dacă îl vom asocia cu conceptul de stat. Cele două concepte sunt strâns legate între ele şi credem că explicarea fiecăruia dintre ele, fără a-l relaţiona cu celălalt, este un eşec ştiinţific şi metodologic. Statul nu poate exista fără drept, adică fără ansamblul unitar de reguli instituite de puterea de stat pentru propria organizare şi funcţionare. Aceasta este prima menire a dreptului: să confere unitate, coerenţă şi continuitate unei puteri publice controlate fie de un individ sau grup minoritar elitist, fie de o comunitate de indivizi organizaţi social pe un teritoriu determinat. A doua menire la fel de importantă a dreptului este de crea şi garanta cetăţeanului o sferă a vieţii sale private şi o autonomie de voinţă individuală, care să-i permită să-şi afirme din plin libertatea, demnitatea şi personalitatea, fără a vătăma libertatea, demnitatea şi personalitatea altuia şi care să-l pună la adăpost de orice imixtiuni ilegitime.

Funcţiile ulterioare şi secundare ale dreptului vor depinde ulterior de gradul de complexitate a vieţii sociale şi statale, astfel instituite, de obiectivele pe care şi le va propune societatea respectivă, de raporturile acesteia cu proprii indivizi (cetăţeni ai statului), ca şi cu factorii de extraneitate (alte state, organizaţii internaţionale, companii multinaţionale, grupuri de interese transnaţionale etc.).

Pe de altă parte, dreptul, o dată instituit de puterea publică pentru propriile nevoi organizaţionale şi funcţionale, nu valorează nimic, adică nu îşi poate valida funcţia sa socială, dacă nu este respectat de fiecare individ, inclusiv de componentele statale, ori pentru a fi respectat, statul intervine cu forţa sa de constrângere. Cu alte cuvinte, la rândul său, dreptul nu poate exista fără stat.

A constrânge un individ, un cetăţean, însemnă a-i restrânge libertatea[1]. În societăţile democratice constrângerea există, dar nu se exercită nici abuziv şi nici absolut, ci, dimpotrivă, legitim. Rezultă că cetăţeanul păstrează acel grad de libertate politică pe care statul i-l recunoaşte şi i-l garantează. În acest spaţiu îngrădit, dar totuşi liber al unui „Eden politic", omul este liber să se manifeste în formele care îi sunt îngăduite şi garantate, nesocotirea de către el a spaţiului de libertate de care dispune, dând dreptul Guvernantului să-l oblige la supunere.

În jurul celor două concepte şi în legătură cu ele – drepturi şi obligaţii – s-a desfăşurat viaţa socială din cele mai vechi timpuri şi până astăzi. Locul acestor noţiuni în ansamblul social global şi conţinutul lor delimitează societăţile primitive de cele organizate statal. Dacă ne referim la noţiunea de drepturi şi, respectiv la cea de îndatoriri cetăţeneşti, locul lor în ansamblul societal defineşte un stat ca fiind democratic, un stat de drept sau dimpotrivă, un stat totalitar. Ne referim, în acest sens, la ansamblul de drepturi şi libertăţi publice ocrotite şi garantate de stat prin constituţie şi la îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor, precum şi la drepturile subiective pe care le poate deţine orice persoană fizică sau juridică. Astfel, într-un stat de drept

---

[1] A se vedea *I. Berlin*, Patru eseuri despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1996, p. 203.

cetăţenilor le este recunoscut şi garantat un ansamblu larg de drepturi şi libertăţi publice, pe când un stat totalitar restrânge sfera drepturilor omului esenţiale pentru determinarea locului cetăţeanului în societate şi pentru respectarea demnităţii şi personalităţii sale sau stabileşte un cadru formal de enunţare a acestora, fără a le garanta însă pe toate în mod real şi efectiv.

În societatea modernă, practic orice individ, instituţii sau autorităţi publice, partide şi organizaţii sindicale, societăţi comerciale ş.a. au drepturi şi obligaţii. O parte dintre acestea derivă din constituţie sau din diferite alte acte normative adoptate de parlament sau de guvern. O altă parte din drepturile şi obligaţiile corelative acestora provine din acordul de voinţă al părţilor. În fine, se poate vorbi de anumite drepturi şi obligaţii ce decurg dintr-un act normativ adoptat de alte autorităţi publice competente. Exemplele menţionate nu epuizează nicidecum izvorul drepturilor şi obligaţiilor juridice.

Modul în care subiectele de drept îşi exercită drepturile şi îşi îndeplinesc obligaţiile asumate defineşte, la rândul său, gradul de civilizaţie al unui popor. Avem în vedere, în acest sens, gradul de cultură politică şi juridică al subiectelor de drept, înţelegerea de către acestea a jocului politic democratic care presupune pluralismul, diversitatea şi chiar divergenţa opiniilor şi convingerilor politice. Într-o societate civilizată, respectarea drepturilor şi îndatoririlor civice sau a obligaţiilor civile apare ca o îndeletnicire firească. La rândul său, într-o asemenea societate, exercitarea drepturilor, indiferent care ar fi natura şi conţinutul lor, nu poate da naştere la abuzuri – ca practică sau fenomen social. Este o îndatorire constituţională ca drepturile şi libertăţile cetăţeneşti să fie exercitate cu bună-credinţă[1]. Concepţia pe care o avem ca popor despre rolul şi statutul individului în societate, despre drepturile şi obligaţiile sale faţă de stat, de societate în general, raporturile existente între individ şi Biserică – care dau naştere la drepturi şi obligaţii determinate – deosebesc, de pildă, societatea occidentală de cea islamică, civilizaţia budistă de cea creştină ş.a.

Concepţia despre drept şi nedrept, despre just şi injust este diferită în unele privinţe în Occident faţă de Orientul Mijlociu sau faţă de zonele asiatice.

Ce este dreptul? Care este rolul social al dreptului? Ce este just şi injust? Sunt interogaţii firești care privesc raporturile interumane, ca şi relaţiile între individ şi colectivitatea în care trăieşte[2].

---

[1] Art. 57 din Constituţie prevede că: „Cetăţenii români, cetăţenii străini şi apatrizii trebuie să-şi exercite drepturile şi libertăţile constituţionale cu bună-credinţă, fără să încalce drepturile şi libertăţile celorlalţi".

[2] Cuvântul *drept* provine, din punct de vedere etimologic, din termenul latin *directus* (în linie dreaptă, drept) cu derivaţii în diferite limbi (*droit*, *diritto*, *derecho*, *dereito*, *recht*, *right*) şi evocă „spiritul de dreptate", "judecată dreaptă", dar şi o regulă de conduită. Cum orice regulă de conduită presupune un individ sau o autoritate (publică) care o instituie şi un destinatar al acesteia, termenul drept are în mod natural o legătură cauzală cu un alt termen latin: *regere*, care înseamnă a conduce, precum şi cu *regimen* (conducere, comandă, cârmuire). Altfel spus, cel ce se află la conducerea unei comunităţi de indivizi, desigur, organizată pe anumite principii sociale, este îndreptăţit să edicteze reguli de conduită, norme de drept pe care le impune tuturor indivizilor din colectivitatea respectivă prin autoritatea şi

Pentru istoric, ca şi pentru sociolog sau jurist, este evident că orice comunitate umană a tins să devină unitară, să capete o fizionomie caracteristică sub multiple aspecte. De exemplu, sub aspect teritorial, să îşi desfăşoare viaţa pe teritoriul pe care s-a format într-un îndelungat proces istoric sau, după caz, să se organizeze pe un teritoriu pe care s-a aşezat ca rezultat al migraţiei sau pe care l-a cucerit; sub aspect economic, să stimuleze formarea şi dezvoltarea unor tradiţii privind anumite activităţi productive; sub aspect religios, să promoveze şi să garanteze respectarea şi practicarea unui anumit cult religios sau să declare şi să sprijine o religie oficială.

Aceeaşi comunitate tinde însă spre coeziune şi din punct de vedere juridic. Această coeziune se realizează, în principal, prin două modalităţi, şi anume:

a) reglementarea sau ordonarea relaţiilor între membrii ei, potrivit aceloraşi principii juridice şi norme de convieţuire socială[1)];

b) asigurarea respectării acestor norme prin toate mijloacele, inclusiv recurgându-se în mod legitim la forţa de constrângere a statului.

În acest proces, membrii comunităţii respective realizează, desigur, într-un îndelungat proces istoric, care le sunt avantajele cunoaşterii şi respectării normelor de convieţuire socială, dar şi ce consecinţe vor suporta dacă vor încălca prevederile acestora. Din momentul conştientizării de către stat şi individ că sunt titulare de drepturi şi obligaţii, se poate vorbi de existenţa dreptului ca formă juridică organizată de reglementare a relaţiilor sociale.

Încă de la început, dreptul – în înţelesul de normă de conduită – a avut o funcţie socială foarte clară: de a ordona anumite relaţii sociale existente în societate într-un sens considerat convenabil de către cel care a creat norma de drept[2)]. Fiind reglementate de o normă juridică, faptele sociale ale oamenilor, ca şi acţiunile sociale ale organismelor cu autoritate publică au căpătat o fizionomie şi un conţinut juridic.

---

puterea sa de a comanda (a se vedea pentru dezvoltări, *J. Dabin*, Theorie du Droit, Dalloz, Paris, 1969, p. 4 şi urm.).

[1)] „Principiile de drept dau vieţii sociale o directivă şi o coeziune, îi dau principiile de organizare, fără de care o societate nu poate exista" (*D. Gusti*, Curs de sociologie generală, 1920-1921).

[2)] „Dar omul trăieşte în societate, este un animal gregar şi, ca atare, alături de viaţa individuală, avem o viaţă socială, adică o viaţă a colectivităţii, din care face parte individul. Societatea omenească, organizată sub formă de Stat, sau chiar sub o formă mai rudimentară, cum ar fi tribul, are interes ca între membrii ei să domnească armonia, să se evite luptele dintre membrii grupării pentru ca astfel această grupare socială să fie puternică şi să poată rezista altor grupări; luptele intestine fiind cel mai însemnat motiv de slăbiciune.

Toţi membrii societăţei omeneşti având interese ca societatea să fie cât mai puternică, conservarea societăţei devine de un interes mai mare decât conservarea individului. Această subordonare a interesului individual interesului colectivităţei devine mai accentuată, când existenţa societăţei este mai ameninţată.

Pentru a stabili o cooperaţiune armonioasă între oameni, organele societăţii trebuie să oblige pe indivizii, care formează societatea să respecte fiecare drepturile celorlalţi şi să stabilească sancţiuni, constrângeri, pentru acei care ar nesocoti regulile stabilite". (*P. Negulescu*, Organizarea administrativă a României. Principii generale de organizare. Principiile organizării administrative a României, Revista de Drept Public, Anul III, nr. 3-4, 1928, p. 571-572).

Conţinutul juridic al faptelor sociale săvârşite de indivizi sau al acţiunilor sociale întreprinse de autorităţile publice au putut să fie exprimate prin drepturi şi obligaţii.

La început a existat, aşadar, faptul social, acţiunea oamenilor şi apoi a intervenit dreptul pentru a justifica şi legaliza activitatea acestora. Deprinderea cu un anumit fel de viaţă, cu anumite reguli de conduită, a făcut apoi să se nască în conştiinţa oamenilor sentimentul de dreptate; acest sentiment îi determină pe oameni să caute o justificare a acţiunii lor, să legitimeze actul lor şi să-l încadreze în regulile dreptului[1)].

Originea dreptului se pierde în negura veacurilor şi este sigur că normele de convieţuire s-au cristalizat în cadrul practicii sociale (soluţionând conflicte sociale), adică pe baza unor fapte repetate într-o formă identică timp îndelungat (*ubi societas ibi ius; ubi ius ibi societas*).

Existenţa şi convieţuirea unui grup de indivizi, mai mult sau mai puţin numeros, legaţi prin raporturi de rudenie, de schimb sau acordându-şi reciproc ajutor pentru procurarea celor trebuincioase traiului în comun, reprezintă condiţii necesare, dar nu şi suficiente pentru existenţa dreptului, înţeles ca ansamblu de reguli de conduită a căror paternitate este revendicată de cineva care îşi asumă şi sarcina de a le impune prin forţă publică tuturor. Traiul în comun generează, mai devreme sau mai târziu, raporturi intersociale care prin repetare continuă, tind să se uniformizeze, intrând astfel în conştiinţa individuală şi publică. Ordonarea şi reglementarea rudimentară a acestor raporturi este asigurată la început prin reguli de morală, care au un dublu rol: de reglementare propriu-zisă a raporturilor respective pentru a se împiedica confruntarea indivizilor între ei şi de a le perpetua şi transmite într-o formă unitară şi repetată memoriei colective a grupului[2)]. Regulile respective nu sunt neapărat însoţite de sancţiuni distincte şi ferme. Încălcarea lor dă mai degrabă naştere unor alte raporturi intersociale bazate pe riposta individuală, chiar şi violentă, care este în esenţa sa tot un raport social, dar de un alt tip.

Pe măsura transformării grupului în societate şi raporturile intersociale se diferenţiază, capătă un conţinut distinct, iar reglementarea lor prin prescripţii obligatorii şi impersonale devine o activitate specializată, solemnă, asumată de o autoritate recunoscută ca atare la nivelul societăţii, prin urmare legitimă. Această autoritate va avea dreptul nu numai să reglementeze relaţiile între indivizi, precum şi relaţiile între aceştia şi societate, dar şi să aplice sancţiunile pe care le socoteşte corespunzătoare[3)].

[1)] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 3-4. A se vedea şi *J. Dabin*, Théorie générale du droit, Dalloz, Paris, 1969, p. 19-31.

[2)] În legătură cu raportul între drept şi morală, analizat din perspectiva dreptului civil, a se vedea pe larg, *C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al Băicoianu*, Tratat de drept civil român, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 3-4. („Dreptul şi Morala sunt înrudite, prin faptul că ambele se ocupă de raporturile dintre oameni şi ambele caută să echilibreze aceste raporturi, aşa încât din ele să se nască armonia socială, adaptând interesele individuale interesului social", op. cit., p. 3). A se vedea şi *M.B. Cantacuzino*, Elementele dreptului civil, Ed. „Cartea Românească", Bucureşti, 1921, p. 10-12.

[3)] Filozoful Eugeniu Speranţia a relevat importanţa raporturilor între solidaritatea şi coeziunea unui grup social şi normele juridice care reglementează raporturile sociale din cadrul acestuia. „Solidaritatea grupului, coeziunea sa – spunea acesta – nu este şi nu poate fi

Aşa se formează într-un proces istoric complex şi îndelungat sistemul de drept al unui stat. Odată instituit prin forţa statului sistemul juridic evoluează potrivit unor principii generale de drept[1)].

Cerinţa puternic resimţită a oamenilor de a trăi în comun, de a avea o viaţă socială a fost evidenţiată în repetate rânduri în literatura istorică şi filozofică a antichităţii greceşti şi romane. Cicero, de pildă, alături de mulţi alţi autori, afirmă în lucrarea sa, *Republica*, că indivizii disparaţi au intuit avantajele traiului în comun, ale ajutorului reciproc şi ale solidarităţii în faţa condiţiilor naturale neprielnice. Aşa a apărut graiul ca o formă de comunicare între oamenii asociaţi în grupuri[2)]. Organizarea socială a evoluat în anumite condiţii, astfel încât grupurile s-au transformat, într-un îndelungat proces istoric, în popoare, fără ca prin aceasta instinctul de sociabilitate să fie alterat. S-au schimbat, firește, motivaţiile menţinerii vieţii în comun. Poporul nu este orice adunare de oameni uniţi între ei oricum ar fi, ci este o adunare de oameni asociaţi printr-un drept recunoscut de toţi şi printr-o comunitate de interese[3)]. Fără excepţie, autorii – de la gânditorii antichităţii până la teoreticienii contemporani, susţin legătura naturală între om şi societate, definită şi ea ca un ansamblu organizat după reguli stricte, de indivizi. Omul are instinctul social al comunităţii. Filozoful german Kant afirma că „impulsul către societate îi este natural omului; aptitudinea şi tendinţa către aceea, adică sociabilitate, sunt necesare omului, creatură destinată să trăiască în societate, deci sunt însuşiri ale umanităţii"[4)].

Orice studiu de antropologie juridică atestă esenţa socială a dreptului, determinarea sa de către factori exteriori omului, ceea ce nu împiedică implicarea şi a raţiunii în procesul de apariţie a unei norme de drept determinate[5)]. Referitor la raportul între raţional şi social în procesul de creare a dreptului, Mircea Djuvara remarca că

---

garantată şi organizată decât prin existenţa unor norme care să suprime sau să atenueze competiţiunile sau măcar efectele lor antisociale şi dispersive. De aceea, un grup social nu există ca atare, ca grup organic şi de-o relativă permanenţă, decât din momentul când asemenea norme apar ca unanim acceptate şi impuse conduitei individuale. Ceea ce desemnează primele trăsături în fizionomia unui grup social constituit este tocmai norma sau sistemul de norme care au efectul de a atenua competiţiunea. Fără ele, unele raporturi sociale, efemere şi sporadice, e probabil că se pot produce, dar nu poate să apară totuşi acel «sistem staţionar» de raporturi sociale care constituie viaţa unei colectivităţi stabile, ca: tribul, clanul, naţiunea" (a se vedea *E. Speranţia*, Lecţiuni de enciclopedie juridică: cu o introducere istorică în filosofia dreptului, în „Antologie de filosofie românească", vol. IV, Ed. Minerva, Bucureşti, 1998, p. 238).

[1)] „Principiile de drept sunt acele idei călăuzitoare ale conţinutului tuturor normelor juridice. Ele orientează elaborarea şi aplicarea normelor juridice într-o ramură de drept sau la nivelul întregului sistem de drept, având forţa şi semnificaţia unor norme superioare generale ce pot fi formulate în textele actelor normative, sau dacă nu sunt formulate expres, sunt deduse în lumina valorilor sociale promovate". (*S. Ştir*, Fundamentul moral şi religios al dreptului, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2014, p. 49).

[2)] *Cicero*, Opere alese, vol. II, Ed. Univers, Bucureşti, 1973, p. 167.

[3)] Ibidem.

[4)] *I. Kant*, Critica facultăţii de judecare, Ed. All, Bucureşti, 2007, p. 243.

[5)] A se vedea, pe larg, *N. Rouland*, Anthropologie juridique, P.U.F., Paris, 1988, p. 102-107.

„suntem uşor înclinaţi a comite eroarea de a crede că un principiu de drept sau de justiţie este un produs al unei pure speculaţii şi că ar apare în mintea noastră înaintea unei experienţe"[1]. Practica şi experienţa socială, realităţile vieţii cotidiene joacă un rol determinant în apariţia dreptului. Avem în vedere apariţia dreptului ca practică socială continuă. Norma de drept apare ca rezultat al cerinţelor şi aşteptărilor sociale, configurarea ei materială şi ca izvor formal depinzând şi de raţiune exprimată în primul rând prin voinţa socială. Cei doi factori nu se pot exclude, nici substitui unul altuia. Vorbim despre drept şi analizăm normele juridice stipulate în diferite acte normative emise de autorităţi publice competente, conştienţi că normele respective sunt rezultatul reflecţiei umane asupra unor comportamente şi fenomene sociale care se petrec în natură. Normele juridice sunt create de oameni printr-un proces logico-raţional în care cineva (legiuitorul) fixează în anumite limite un model de comportament dezirabil marii majorităţi a populaţiei şi care răspunde cerinţelor şi felului de a fi al acesteia. Modelul normativ de comportament trebuie respectat, sub sancţiunea pedepsei, de către cei cărora le este destinat.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
D R E P T

Există o interferenţă armonioasă între raţional şi social în procesul de creare a normei juridice, care poartă, totodată, amprenta programelor, doctrinelor şi ideologiilor partidelor politice. La rândul său, Dimitrie Gusti atrăgea atenţia că „o activitate regulativă (de reglementare a relaţiilor interumane, n.n.), presupune ceva care să fie reglementat, dar numai societatea poate forma acest obiect"[2]. Activităţile de reglementare socială, inclusiv cea normativă, fiind născute din societate şi pentru societate, au un caracter vădit social[3]. Niciun analist al fenomenului juridic nu poate ignora rolul raţiunii, al conştiinţei în procesul de formare a dreptului.

S-a spus, din perspectiva religiei şi moralei creştine, că Moise a fost primul mare legiuitor, iar normele de conduită socială impuse de el sunt reguli de revelaţie divină. Întreaga experienţă istorică dovedeşte că substanţa celor zece porunci cuprinse în textele biblice s-a transpus în dreptul laic, rânduielile „poruncite" de Creator transformându-se în norme juridice[4]. Iată un exemplu: art. 519-521 C.proc.civ. transpun în dreptul pozitiv o regulă juridică stabilită cu rigoare în Vechiul Testament

---

[1] *M. Djuvara*, Drept şi sociologie, ISD, Bucureşti, 1936, p. 11. Dreptul pozitiv nu poate consista în construcţii abstracte, fără niciun contact cu realitatea socială; el e în realitate într-o anumită măsură maleabil, el trebuie să fie perfectibil şi mobil ca viaţa însăşi (*M. Djuvara*, Drept raţional, izvoare şi drept pozitiv, Biblioteca Universitară de Drept, Bucureşti, f.a., p. 44).

[2] *D. Gusti*, Sociologie juridică. Culegere de texte, E.D.P., Bucureşti, 1997, p. 33.

[3] Ibidem. „Dreptul şi politica sunt manifestări formale, de natură regulativă, de aceea ele nu se pot îndepărta fără primejdii de conţinutul vieţii sociale, de manifestările economice şi spirituale la care se referă" (a se vedea Ştiinţa naţiunii, în *D. Gusti*, Opere, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1968, p. 500).

[4] „Iată, spune Moise celor pe care i-a condus 40 de ani din Egipt spre un alt tărâm, v-am învăţat rânduieli şi legi după cum mi-a poruncit mie Domnul, pentru ca voi aşa să le pliniţi în ţara în care mergeţi s-o moşteniţi" (Biblia sau Sfânta Scriptură, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al Bisericii Ortodoxe Române, Bucureşti, 2001, p. 204).

(Deuteronomul, 17.8-12)[1]. Exemplul menţionat este unul dintre numeroasele reguli juridice din Vechiul Testament care au fost preluate de civilizaţia creştină şi transpuse în haina solemnă a dreptului pozitiv.

În general, fiinţa umană a simţit nevoia de a se raporta la ceva sau la „cineva", situat în afara percepţiei sale imediate şi pe care este incapabilă să o explice pe cale raţională. Omul s-a raportat, încă din momentul apariţiei sale, la natură, apoi la o zeitate, „inventată" de el tocmai pentru că nu a găsit o explicaţie raţională dominaţiei la care l-a supus mediul înconjurător. Creştinismul a înlăturat credinţele păgâne, oferind fiinţei umane o explicaţie a naşterii şi existenţei sale sociale, cel puţin la nivelul enunţurilor din Biblie. Vechiul Testament oferă omului un răspuns la două întrebări fundamentale:

a) a cui creaţie este omul şi mediul în care trăieşte?;

b) ce se întâmplă cu fiinţa umană după ce trece de pragul existenţei sale?

A doua întrebare a fost formulată cu mult înainte de apariţia creştinismului ca religie. Să ne amintim numai credinţa poporului dac că viaţa omului continuă şi după trecerea sa în nefiinţă[2].

Revenind la creştinism, trebuie să adăugăm ceva din „mecanica creştină" a apariţiei omului. Dumnezeu l-a făcut pe om ca pe o făptură liberă, egală în raport cu celelalte fiinţe, l-a înzestrat cu libertăţi, cu drepturi şi îndatoriri. Încălcarea îndatoririlor, greşeala omului echivalează cu păcatul pe care acesta îl săvârşeşte şi pentru care este pedepsit. Păcatul şi pedeapsa exprimă unul dintre primele raporturi socio-umane, convertite mai târziu în dreptul pozitiv în infracţiune şi pedeapsă. Dacă

---

[1] Codul de procedură civilă prevede în art. 519 următoarele: „Dacă, în cursul judecăţii, un complet de judecată al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, al curţii de apel sau al tribunalului, învestit cu soluţionarea cauzei în ultimă instanţă, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluţionarea pe fond a cauzei respective, este nouă şi asupra acesteia Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie nu a statuat şi nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluţionare, va putea solicita Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie să pronunţe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată". Textul normativ citat are filiaţie raţională în textul biblic din Deuteronom (17. 8-12) „Iar dacă într-o judecată va fi o pricină pe care să n-o poţi delega – ceva între sânge şi sânge, între judecată şi judecată, între rană şi rană, între înfruntare şi înfruntate – lucruri de judecată în cetăţile tale, atunci scoală-te şi du-te la locul pe care Domnul, Dumnezeul tău, îl va alege pentru ca-ntr-însul să I se cheme numele şi mergi la preoţii leviţi şi la judecătorul care va fi în zilele acelea, iar ei vor cerceta şi-ţi vor spune ce a hotărât judecata. Şi vei face după cuvântul pe care ei ţi-l vor spune în chiar locul pe care Domnul, Dumnezeul tău, îl va alege pentru ca-ntr-însul să I se cheme numele, şi te vei sili să plineşti toate câte-ţi vor rândui ei...".

[2] Mircea Eliade porneşte de la un fragment din Istoriile lui Herodot referitor la credinţa tracilor în nemurire [„Iată în ce chip se socotesc tracii nemuritori: credinţa lor este că ei nu mor, ci că, cel care piere, se duce la Zamolxis – divinitatea lor..." (*Herodot*, Istorii, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1961, p. 345. A se vedea şi *G. Popa-Liseanu*, Dacia în autorii clasici, I Autorii latini clasici şi postclasici, II Autorii greci şi bizantini, Ed. Vestala, Bucureşti, 2015, p. 216) şi consideră că „aceasta înseamnă că cultul zeului geto-dac comporta credinţa în imortalitatea sufletului şi anumite rituri de tip iniţiatic" (*M. Eliade*, Istoria credinţelor şi ideilor religioase, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2000, p. 338)].

păcatul originar a opus omul unei divinităţi aflate de acum înainte dincolo de percepţia sa senzorială – Dumnezeu – actul de ucidere al unui semen al său, la care a recurs omul, opune fiinţa umană nu numai voinţei Creatorului său, dar şi sancţiunii comunităţii sociale în care trăieşte şi care dezavuează şi condamnă penal infracţiunea de omor. Păcatul său va fi pedepsit, de acum şi de semenii săi.

Caracterul de act repetat al faptelor sociale supuse unor anumite prescripţii juridice, mai mult sau mai puţin sporadice (dar care au căpătat, treptat, un caracter obligatoriu), semnifică o experienţă juridică, o practică îndelungată de cristalizare a unor obiceiuri şi a unor relaţii sociale (dar nu o simplă succesiune de fapte disparate), care se reiau în mod continuu, păstrându-şi caracteristicile specifice, identitatea proprie prin care se deosebesc de alte obiceiuri zilnice[1]. Confruntându-se repetat cu un asemenea obicei, membrii unei colectivităţi umane şi-au format, la început fără un scop anume, o idee, o părere despre utilitatea obiceiului respectiv, despre importanţa sa pentru individ, ca şi pentru întregul grup social. Sintetizând apoi toate aceste elemente, autoritatea publică a stabilit o normă, o prescripţie potrivit interesului general al grupului social respectiv.

Întrucât nicio comunitate nu se putea lipsi de o anumită ordine şi disciplină socială, condiţionate în primul rând de necesitatea organizării activităţii membrilor săi, a procurării celor necesare traiului şi desfăşurării vieţii de familie, de cerinţa apărării împotriva duşmanilor externi etc., relaţiile sociale din cadrul primelor comunităţi umane au început să fie reglementate printr-un sistem de norme sociale cu caracter cutumiar, prescripţii religioase şi alte reguli de convieţuire socială[2]. Aceste prescripţii nu erau impuse de voinţa unui membru al comunităţii sau a mai multora, ci de voinţa autorităţii sau a forţelor politice care dominau societatea şi erau singurele abilitate să le aplice şi să le interpreteze[3]. Este fără îndoială că liderul politic ori şeful militar sau conducătorul spiritual al unei comunităţi sociale a putut impune prin calităţile sale charismatice propria voinţă ca prescripţie generală. Dominaţia pe care o exercita liderul asupra grupului îi dădea acest drept. Informaţii privind originea charismatică a autorităţii conducătorului, în considerarea calităţilor sale personale, se găsesc şi în textele scripturice din Vechiul Testament[4].

---

[1] Probabil că la oameni ideea de drept există inconştient. A se vedea *Fr. Terre*, Introduction générale au droit, Dalloz, Paris, 1991, p. 1.

[2] A se vedea *I. Ceterchi, M. Luburici*, Teoria generală a statului şi dreptului, Universitatea Bucureşti, Facultatea de Drept, 1983, p. 83. Cercetările efectuate de sociologi, istorici, antropologi ai culturii în comunităţile aflate pe treapta primitivă de dezvoltare, au scos la iveală faptul că în aceste comunităţi raporturile dintre membrii săi erau conduse pe baza unor comandamente ce exprimau nevoile elementare ale vieţii în comun şi care erau cuprinse într-un sistem de norme sociale (*N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, Bucureşti, 1997, p. 51).

[3] *B. Jouvenel*, Du Pouvoir, Librairie Hachett, Paris, 1972, p. 133. În legătură cu originea şi apariţia dreptului, a se vedea *N. Popa*, op. cit., p. 47-62.

[4] „Cuş i-a dat naştere lui Nimrod. El a fost vânător puternic în faţa Domnului Dumnezeu; de aceea se spune: Vânător puternic ca Nimrod în faţa Domnului Dumnezeu. Începutul împărăţiei lui a fost Babilonul, Ereh, Acad şi Calne din ţinutul Şinear" (Facerea, cap. 10.8.-10).

Prin extrapolare la o epocă istorică mult evoluată sub aspectul organizării politice a societăţii şi la formele de guvernământ monarhice, citatul biblic explică legitimitatea instituţiei regalităţii prin calităţile charismatice ale regelui. Filozoful Mircea Eliade relevă ideea unei origini mistice a regalităţii, răspândite îndeosebi în zona Asiei Centrale şi Septentrionale, care apreciază autoritatea regelui deţinător al unei puteri magice[1].

Personajul biblic Avraam este apelat în Vechiul Testament ca fiind „voievod al lui Dumnezeu"[2]. Textul scripturic este încă un argument pentru susţinerea originii divine a conducătorului (regelui). Ritualul ungerii cu untdelemn a monarhului se completează de data aceasta cu convingerea oamenilor că regele se află într-o relaţie instituţionalizată cu Dumnezeu, fiind recunoscut ca „voievod" sau ca „unsul" acestuia. Populaţiile la care se referă Vechiul Testament nu aveau iniţial noţiunea de conducător, cel mult de stăpân de robi şi de rob[3]. Numai Dumnezeu în calitate de Creator este stăpân. Este interesant de remarcat că niciun text biblic nu îl menţionează pe Dumnezeu în calitate de stăpânitor terestru, deşi este considerat „Împărat mare peste tot pământul"[4] care „stăpâneşte peste neamuri"[5]. Dimpotrivă, prin primul legământ sacru pe care Dumnezeu îl face cu pământenii („Şi i-a binecuvântat Dumnezeu pe Noe şi pe fiii săi şi le-a zis: „Creşteţi şi înmulţiţi-vă şi umpleţi pământul şi stăpâniţi-l")[6], numai aceştia au vocaţia de stăpânitori. Din rândul lor, Dumnezeu alege pe „unsul său", care capătă prin voinţă divină puterea suverană, stăpânind asupra celor pe care îi conduce. Prin acest transfer de suveranitate, Dumnezeu nu îşi pierde calitatea de „împărat ceresc", căci – spune Sfânta Scriptură – „a Domnului este împărăţia"[7].

Monarhia terestră, care are la baza sa ideea de supunere faţă de voinţa suveranului unic, se formează după modelul monarhiei divine. „Împărăţia" lui Dumnezeu amintită în scrierile evanghelice ale Noului Testament se deosebeşte de regatele terestre, dar acestea iau ca model de supunere, supunerea pe care oamenii o datorează sacralităţii Creatorului. Atitudinea de supunere a oamenilor în faţa sacrului este o trăsătură fundamentală, esenţială a fiinţei umane, indiferent de epoca istorică şi zona geografică la care ne raportăm.

Acelaşi raport între modelul ceresc şi cel terestru de regat îl regăsim în mitologia greco-romană, unde Olimpul oferă un model de organizare politică pentru cetăţile greceşti şi romane. La fel ca în Vechiul Testament, unde există o paralelă între „Cetatea lui Dumnezeu" şi regatul terestru, oamenii polisurilor greceşti şi ai statului roman se supun lui Zeus şi, respectiv, Jupiter, după cum creştinii acordă supunerea

---

[1] „În religia tradiţională (tibetană, n.n.) rolul regelui era fundamental. Natura divină a suveranului se manifestă prin *strălucirea*, şi prin puterile sale magice" (*M. Eliade*, Istoria credinţelor şi ideilor religioase, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 260).

[2] Facerea, cap. 23.5-6.

[3] Idem, cap. 18.1-3.

[4] Psalmii, 46.2.

[5] Idem, 21.28.

[6] Facerea, cap. 9.1.

[7] Psalmii, 21.8.

lui Dumnezeu. Regele şi ulterior împăratul roman erau consideraţi *pontifex maximus*, după care urma într-o ordine ierarhică o suită de funcţii sacerdotale. Mult mai târziu, în Imperiul Bizantin, împăraţii erau socotiţi egali ai apostolilor. În „Cetatea lui Dumnezeu" există, de asemenea, o ierarhie (sfinţi, îngeri, apostoli), pe care bisericile creştine contemporane o multiplică prin noi sanctificări. În cadrul acestei ierarhii, Hristos este *coetern* şi *cosubstanţial* cu Dumnezeu[1]. După un model simetric, statul Vatican şi-a creat, în timp, pe lângă o organizare pontificală o structură cvasilaică de conducere.

Găsim în Vechiul Testament şi referiri la „adunări" în care se dezbat probleme de interes general sau în care fiecare are dreptul să se exprime[2]. Atât în Vechiul, cât şi în Noul Testament se fac, totodată, referiri la un cvasiconsiliu divin format din dumnezei şi prezidat de Dumnezeu[3]. Referirea la o astfel de *synagoge* cu funcţii deliberative (de judecare) simbolizează puterea lui Dumnezeu de a judeca şi de a pedepsi pe cei păcătoşi.

Istoria omenirii dovedeşte din plin că omul are o predispoziţie pentru crearea şi respectarea regulilor de conduită, pentru că numai astfel sunt posibile menţinerea, conservarea şi apărarea grupului format prin asocierea indivizilor. Dreptul este, din acest punct de vedere, un instrument psihologic de asigurare a organizării societăţii umane. Respectul faţă de lege rămâne o constantă a culturii europene moştenită prin filiera greco-latină-iudeo-creştină, indiferent care ar fi, în oricare dintre cele patru tipuri de spiritualitate şi experienţă socială, noţiunea de lege şi creatorul acesteia. Cultura greacă a înţeles prin lege voinţa cetăţenilor, exprimată prin modalităţile democraţiei directe, cultura latină a impus rigoarea raţionamentului juridic, religia mozaică a construit edificiul spiritual al revelaţiei divine a legii, în timp ce creştinismul a insuflat cerinţa respectării întocmai a legii Cezarilor şi supunerii credincioşilor voinţei acestora[4].

Pentru ca o prescripţie generală să devină cu adevărat o normă juridică trebuie să rezulte nu din voinţa individuală, ci din voinţa colectivă şi să exprime interesele generale ale colectivităţii. Numai în acest fel se poate vorbi de drept ca fenomen social. Cu alte cuvinte, apare într-o formă generală necesitatea de a stabili norme de conduită care să reglementeze relaţiile sociale, să armonizeze interesele diferitelor grupuri umane[5] şi să soluţioneze conflictele intervenite între membrii unei comunităţi umane. Exerciţiul repetat al soluţionării unor asemenea conflicte a generat spiritul de ordine, potrivit căruia, treptat, a devenit evident că înlăuntrul grupului social acţiunile şi interesele fiecăruia trebuie să se armonizeze cu acţiunile celorlalţi. Ideea de ordine implică reguli de conduită care să indice fiecărui individ ceea ce îi este îngăduit şi ceea

---

[1] Idem 80.9: „Nu va fi un dumnezeu nou în mijlocul tău, nici nu te vei închina la dumnezeu străin".

[2] Idem 21.22: „Povesti-voi numele Tău fraţilor mei, în mijlocul adunării Te voi lăuda".

[3] Ibidem: „Dumnezeu a stat în adunare de dumnezei şi în mijloc de dumnezei îi va osebi".

[4] „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri; că nu este stăpânire decât de la Dumnezeu; iar cele ce sunt, de la Dumnezeu sunt rânduite. Ca atare, cel ce se împotriveşte stăpânirii, rânduielii lui Dumnezeu i se împotriveşte" (Romani 13.1-2).

[5] *E. Ferri*, Principii de drept criminal, vol. I, Bucureşti, 1928, p. 15.

ce nu îi este îngăduit să întreprindă, adică ce comportament social este obligat să adopte. În afară de reguli de conduită – standarde de comportament în relaţiile de grup – ideea de ordine presupune instituţionalizarea actului de coerciţie (pedeapsa socială), adică stabilirea aceluiaşi gen de pedeapsă care să sancţioneze acelaşi gen de faptă care încalcă standardele comportamentale prestabilite.

În esenţă, orice lege (în sens juridic) este un principiu care descrie direcţia de acţiune sau de comportament a unui individ în relaţie cu alţii şi chiar cu el însuşi.

Permisiunea sau prohibiţia, însoţită, după caz, de pedeapsa pe care o conţine o lege poartă, însă, amprenta mentalităţilor şi condiţiilor materiale de viaţă ale unei populaţii existente la un moment dat, pe un teritoriu determinat. Esenţa unei legi constă, aşadar, în capacitatea ei de a induce o direcţie de acţiune sau de comportament social. Elementul dinamic şi flexibil al legii este conţinutul ei concret, reglementarea normativă în sine, care diferă de la popor la popor, de la o epocă la alta, în funcţie de capacitatea de înţelegere a oamenilor a unui mod concret de socializare şi de stabilire a unor modele-standard de comportament social care să asigure convieţuirea unei mulţimi de indivizi. Chiar şi modul de aplicare concretă a legii la un raport social dat diferă în funcţie de gradul de educaţie, de cultură juridică şi civică, de mentalităţile predominante în sfera socială căreia îi este destinată o anumită lege. Pentru a fi însă legitimă, norma juridică şi, implicit, acţiunea agentului executiv pentru aplicarea acesteia, ori hotărârea instanţei judecătoreşti de aplicare a normei la un caz concret, trebuie să corespundă interesului social urmărit prin norma de drept respectivă. Când norma de drept, ori aplicarea ei concretă depăşeşte interesul general ocrotit, atunci norma sau, respectiv, aplicarea i este abuzivă, ilegitimă.

Dacă acceptăm – şi trebuie să acceptăm – ideea că dreptul s-a format într-o primă fază în mod inconştient, instinctiv, înseamnă că, în această accepţiune, regula de drept se formează ca rezultat al unui proces psihologic, în care omul răspunde (reacţionează) la anumiţi stimuli externi. Cu alte cuvinte, prin respectarea regulii de drept, se creează o armonie între individ şi mediul natural şi social în care trăieşte. Dimpotrivă, cel care nesocoteşte regula de drept perturbă armonia şi ordinea socială realizată prin drept.

Se poate presupune că primele prescripţii au îmbrăcat forma corecţiilor aplicate instinctiv de către „individul-victimă", „individului-agresor". Într-un astfel de raport social, individul se apără aplicându-i o corecţie fizică celui care i-a limitat libertatea sau i-a cauzat un neajuns. Treptat, prin repetare, corecţia individuală se va converti în „tip de corecţie" pentru anumite fapte, membrii comunităţii de indivizi „învăţând" din experienţă că nu le este convenabil să suporte corecţia în cazul în care comit o anumită faptă indezirabilă indivizilor sau grupului din care fac parte[1)].

Dacă corecţia era aplicată iniţial de individ, tipul de corecţie este aplicat mai târziu în numele şi în interesul grupului de către o forţă publică. În acest caz, apărarea capătă caracter social şi este nu numai represivă, ci şi preventivă.

[1)] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Studii de drept constituţional, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 3-10.

Unele din primele norme de conduită se refereau, firește, la justiţia penală., întrucât în epocile de început ale civilizaţiei umane (cu un anumit grad de organizare socială), ciocnirile dintre membrii aceleiaşi comunităţi, ca şi dintre diversele grupuri sociale complexe, triburi, erau frecvente, se poate presupune că organismul de ordine publică sau autoritatea publică a reglementat reacţiile sociale cu caracter agresiv şi a disciplinat raporturile dintre indivizi generatoare de violenţă (agresiune fizică), pe de o parte, şi apărarea, riposta corespunzătoare din partea celui lezat sau chiar a întregii comunităţi, pe de altă parte, pentru a nu se ajunge la conflicte permanente între membrii aceluiaşi grup social. În aceste condiţii, pentru a se evita generalizarea unor conflicte ce ameninţau forţa, unitatea şi coeziunea de ansamblu ale colectivităţii respective – necesare în lupta de apărare sau în agresiuni împotriva altor grupuri sociale – survine din partea colectivităţii cerinţa de a stabili norme limitative ale „răzbunării între indivizii aceluiaşi grup"[1]. „În locul părţii lezate, intervine universalitatea (statul - n.n.), care posedă în curtea de justiţie realitate proprie şi preia urmărirea şi reprimarea crimei: aceasta încetează astfel să mai fie doar o răscumpărare subiectivă şi accidentală prin răzbunare şi se transformă în adevărata împăcare a dreptului cu sine însuşi în pedeapsă"[2].

Una dintre asemenea norme este interzicerea săvârşirii omorului, încălcarea ei atrăgând cunoscutele urmări asupra făptaşului. Firește că niciun individ nu era sancţionat decât dacă se constata că a săvârşit fapta respectivă. În lipsa acestei dovezi, forţa organizată a societăţii, aparatul său de constrângere şi sancţionare nu puteau declanşa mecanismul judiciar. Din aceste corelaţii între stabilirea unei norme de conduită şi sancţionarea încălcării ei (încălcare avută în vedere de „legiuitor" chiar anterior momentului fixării ei normative), rezultă că edictarea normei respective a fost concretizarea unui principiu pe care mult mai târziu doctrina juridică l-a definit ca „legalitatea incriminării". Ca să fie pedepsit cineva era necesar ca acesta, membrul unui grup social, să fi încălcat nu orice normă sau interdicţie, ci o regulă fixată ca obicei general de conduită sau stabilită de puterea organizată, de autoritatea conducătoare a grupului respectiv.

Formele embrionare de norme – preluate şi dezvoltate apoi în primele coduri – nu erau stabilite la întâmplare, oricum şi în afara unui interes larg şi a utilităţii pentru grupul respectiv. Or, acest interes şi această utilitate nu se puteau forma decât pe baza unei experienţe istorice îndelungate şi, în acelaşi timp, ele exprimau voinţa generală de a reglementa relaţii intersociale într-un anumit fel, potrivit unor direcţii şi scopuri general acceptate. Prin repetarea timp îndelungat a regulii de drept, individul îşi formează convingeri juridice, o conştiinţă juridică care îl vor ghida, chiar dacă împrejurările sau cauzele naturale sau sociale care au determinat regula de drept, dispar sau se modifică. Mai mult chiar, individul este tentat să aplice regula de drept prin analogie la împrejurări asemănătoare, celor care au determinat formarea regulii respective.

---

[1] *E. Ferri*, Principii de drept criminal, vol. I, Bucureşti, 1928, p. 8.

[2] *G.W.F. Hegel*, Principiile filozofiei dreptului, Bucureşti, Ed. Academiei, 1969, p. 251.

Ordinea presupune, deci, o sumă, un ansamblu, un complex de reguli care să conţină în ele atât prescripţiuni privind conduite (precepte), cât şi măsuri privind represiunea socială (sancţiuni)[1].

La începutul acestei faze, dreptul se prezenta sub forma unor obiceiuri sau practici neunitare, haotice, multe dintre ele având, pe lângă o formă şi un conţinut laic, şi elemente religioase, puternic înrădăcinate în conştiinţa oamenilor. Cu timpul, în locul anarhiei obiceiurilor disparate, a apărut legitimitatea legii – expresie a voinţei suverane a puterii statului[2].

Concomitent cu legea se formează un aparat specializat care s-o aplice şi să sancţioneze încălcarea ei. Acest aparat (statul) exercită puterea publică. Din acest moment istoric, statul capătă un rol social de mare importanţă pentru organizarea şi reglementarea juridică a relaţiilor sociale, care constă în elaborarea şi aplicarea la nevoie, prin forţa sa de constrângere, a normelor de conduită general-obligatorii[3]. Treptat, aceste obiceiuri şi reguli de conduită au fost codificate (inventariate, stilizate lingvistic, corelate, grupate sau sistematizate pe baza unor criterii metodologice) în documente scrise. Este de presupus că primele codificări au fost făcute în materie penală[4].

Faţă de cele arătate, se poate conchide că orice colectivitate umană presupune un minimum de prescripţii sau norme având un caracter general-obligatoriu, care aduc o relativă uniformizare şi echilibru în raporturile individuale, stabilind statutul, sfera de acţiune ale fiecărui individ, înlăturându-se astfel, în măsura posibilităţilor, ciocnirile de interese, deci şi conflictele care primejduiesc convieţuirea unor populaţii pe acelaşi teritoriu. Din aceste norme şi prescripţii este alcătuită ordinea de drept a fiecărei colectivităţi[5].

---

[1] *V. Dongoroz*, Drept penal, Bucureşti, 1939, p. 139. A se vedea şi *C. Ionescu*, Principiile fundamentale ale dreptului (aspecte istorice), în S.C.J. nr. 3/1988.

[2] *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 13-14; *G. Del Vecchio*, Lecţii de filosofie juridică, Ed. Europa Nova, f.a., p. 236-237 [„pe măsură ce conştiinţa evoluează şi se lămureşte, se simte nevoia de a fixa în mod expres şi precis regulile de viaţă socială, care mai înainte existau numai într-o stare difuză şi erau numai în mod tacit observate. Dreptul tinde să treacă de la o formă de elaborare spontană şi nejudecată, la una deliberată şi conştientă; se formează deci organe speciale pentru stabilirea dreptului. Încetul cu încetul se formează o clasă de tehnicieni (jurişti), care extrag din practică anumite reguli, interpunând consuetudinile preexistente şi rezolvând cazuri dubioase, chiar prin integrarea potrivită a acelor reguli. Se formează apoi organe legislative, care adaugă la funcţia interpretativă şi integratoare a consuetudinii, o producţie proprie, autonomă, capabilă să aducă inovări şi să modifice dreptul consuetudinar existent"].

[3] *B. Jouvenel*, op. cit., p. 139.

[4] *C. Ionescu*, Principiile fundamentale ale dreptului (aspecte istorice), în S.C.J. nr. 3/1988.

[5] *M. Djuvara*, Precis de filosofie juridică. Tezele fundamentale ale unei filosofii juridice, Bucureşti, 1914; *E. Speranţia*, Introducere în filosofia dreptului, Tipografia „Cartea Românească", Cluj, 1946, p. 303 şi urm.; *A.D. Xenopol*, Antologie de filosofie românească (Principiile fundamentale ale istoriei), vol. IV, Ed. Minerva, Bucureşti, 1988, p. 8-89; *E. Speranţia*, Antologie de filosofie românească (Normele sociale şi dreptul), vol. IV, Ed. Minerva,

Într-o epocă greu de precizat în limite temporale, ordinea juridică a căpătat o anumită coeziune (obiceiurile, prescripţiile de conduită şi sancţiunile corespunzătoare s-au fixat în cutume juridice). La realizarea acestei coeziuni a contribuit forţa şi autoritatea instituţiei publice care exercita puterea politică. În această calitate, organismul respectiv avea rolul de a supraveghea ordinea juridică.

Când puterea sau autoritatea publică s-au autonomizat şi mai mult, devenind o forţă distinctă de restul grupului social, ea a putut să-şi impună voinţa asupra acestuia, dominându-l prin intermediul normelor de conduită. Iniţial, justificarea dominaţiei s-a făcut recurgându-se la o legătură directă sau indirectă între zeităţile venerate de grupul respectiv şi autoritatea publică respectivă, aceasta din urmă pretinzând că ar reprezenta voinţa divină. În concepţia biblică, legea se formează prin revelaţia divină şi se exprimă printr-un set de 10 porunci transmise de Dumnezeu oamenilor prin intermediul lui Moise (primul legiuitor al omenirii). Norma juridică este acum considerată ca un comandament al Divinităţii şi, prin urmare, nedreptatea juridică este o ofensă adusă Divinităţii înseşi[1)].

Legendele şi tradiţia mitologică ale unor popoare indică o asemenea justificare a dominaţiei sociale. Acestei justificări i se va adăuga mult mai târziu o motivaţie politică: autoritatea publică acţionează în numele poporului şi în interesul general al acestuia.

Puterea politică nu putea să-şi realizeze scopul – dominaţia asupra grupului social – decât impunând reguli de conduită membrilor colectivităţii (la început privind raporturile lor cu colectivitatea, iar mai târziu, privind relaţiile între ei) şi asumându-şi rolul de arbitru în caz de conflict. Acestor reguli li s-a dat numele de reguli de conduită sau norme de drept. Astfel s-a născut dreptul, deci ordinea juridică[2)]. Cât priveşte respectarea regulilor de conduită, se impune cu rigoare logică o observaţie: în societăţile civilizate, moderne, normele de conduită socială se respectă, în general, de bunăvoie, fie ca rezultat al educaţiei sociale primite de fiecare individ din partea instituţiilor de socializare (familie, şcoală, biserică etc.), fie ca urmare a experienţei sociale, individul cunoscând din practică că încălcarea de către acesta a unei prescripţii stabilite de stat atrage asupra sa represiunea instrumentată de organisme specializate. Se poate spune, chiar, că omul resimte o înclinaţie naturală pentru respectarea normelor de conduită prin care este organizată societatea. Aceasta deoarece omul este prin firea sa o fiinţă socială, legată de societate, în afara căreia nu poate rezista. Existenţa omului este legată de societatea în care trăieşte. Acesta este şi motivul pentru care, instinctiv, omul se supune unor rigori sub forma obligaţiei de a respecta un anumit ansamblu de reguli juridice instituite şi apărate de către stat.

Bucureşti, 1988, p. 213-283. „Dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice" (a se vedea *Aristotel*, Politica, op. cit., p. 23).

[1)] *G. del Vecchio*, op. cit., p. 308. A se vedea şi: *M. Weber*, Sociologie du droit, P.U.F., Paris, 1986, p. 64; *J. Ellul*, Le fondement théologique du droit, Paris, 1964; *E. Durkheim*, Les formes élémentaires de la vie religieuse, Paris, 1912.

[2)] *V. Dongoroz*, op. cit., p. 8; *J. Dabin*, op. cit., p. 20-21.

Când spunem că puterea presupune o relaţie între două părţi avem în vedere două tipuri de relaţii. Primul tip de relaţie de putere este cel accidental, când doi indivizi cu interese contrare se confruntă şi dau naştere unui câmp conflictual în care învingătorul este cel mai puternic, mai înzestrat cu însuşiri sau condiţii de luptător, cel mai dibaci sau experimentat, cel mai întreprinzător sau mai viclean ori înţelept. *Învingătorul* îl va anihila sau înlătura pe cel mai slab. Al doilea tip de putere (*putere socială*) este cel organizat şi structurat în pârghii şi mecanisme de putere. Acest tip de putere este extins la o colectivitate în care individul-conducător sau grupul social care exercită democraţia politică este separat de restul populaţiei, iar aceasta se supune. În cadrul acestui tip de putere, dominaţia şi puterea ca atare se exercită raţional, organizat şi centralizat prin mecanisme oficializate şi recunoscute de întreaga comunitate, potrivit unor reguli precise. Deşi ideea de conflict există şi în cadrul acestui tip superior de putere, soluţionarea divergenţelor sociale nu se finalizează prin apariţia unui învingător şi a unui învins, ci a unei clase politice care impune dreptul şi guvernează şi a unei mulţimi care acceptă să fie condusă[1)].

Represiunea ca atare nu poate preveni încălcarea dreptului. Ea este întotdeauna *post-factum*. Represiunea, ca act de constrângere statală, concretizată în aplicarea unei pedepse judiciare pentru încălcarea dreptului, poate deveni preventivă în măsura în care creează şi transmite în mediul social teama că nesocotirea regulii de conduită socială va atrage întotdeauna pedepsirea drastică şi exemplară a celui vinovat. De aceea, prin natura sa, dreptul este imperativ, imperativitatea sa manifestându-se prin forţa de constrângere a statului. Caracterul imperativ al normei juridice este criteriul de demarcaţie între aceasta şi alte reguli de conduită, a căror nerespectare nu atrage după sine constrângerea statală.

Raportul între drept şi constrângere nu este însă imuabil, în sensul că întotdeauna şi în toate împrejurările dreptul ar trebui să se bazeze pe constrângere. Dinamica evoluţiei vieţii sociale, creşterea gradului de civilizaţie şi de socializare, democratizarea actului de guvernare, transparenţa procesului de decizie, politicile publice consensuale, alţi factori economici şi culturali produc modificări perceptibile la nivelul conştiinţei sociale, în general, şi al dreptului, în particular. Ca atare, dreptul se transformă de la o epocă la alta, antrenând după sine modificări în concepţia forţei publice privind constrângerea. Fără a rămâne tributari ai concepţiei marxiste a evoluţiei sociale, trebuie să prefigurăm viitorul civilizaţiei umane – care este adevărat îndepărtat – ca un mediu social în care actul de constrângere va avea o tendinţă de diminuare. „Dreptul trebuie să se poată concepe în mod independent de constrângere"[2)]. Aceasta nu înseamnă că vreodată, emitentul dreptului va edicta o normă juridică fără să prevadă şi o anumită sancţiune pentru nerespectarea sa. Faptul că forţa publică nu utilizează sancţiunea înseamnă doar că dreptul este respectat de la sine, de bunăvoie.

[1)] A se vedea şi *V. Pasti*, Sociologie politică, Ed. Ziua, Bucureşti, 2004, p. 51-51; *D. Colas*, Sociologie politică, Ed. Univers, Bucureşti, 2004, p. 88-89; *J. Baudouin*, Introducere în sociologia politică, Ed. Amacord, Timişoara, 1999, p. 50-51.

[2)] *G. del Vecchio*, op. cit., p. 219.

§2. Factorii de configurare ai dreptului

Dacă norma juridică prescrie conduita socială a omului raportată la condiţiile concrete de viaţă materială şi spirituală ale unui popor, înseamnă că specificul, particularităţile de o mare diversitate ale vieţii sociale sunt reflectate la nivelul normei juridice, în conţinutul acesteia. Cu alte cuvinte, viaţa socială a oricărei colectivităţi umane se desfăşoară într-un anumit mediu natural, geografic, care imprimă acesteia trăsături psiho-sociale şi de viaţă materială specifice, reglementându-i, totodată, şi modul de organizare politică. De aceste trăsături particulare legiuitorul trebuie să ţină seama, deoarece norma juridică care ar nesocoti specificul de viaţă al destinatarilor săi, sau ar fi străină firii şi necesităţilor sociale ale acestora, nu s-ar putea aplica în mod corespunzător. Este general acceptată teoria corelaţiei determinante între formele de existenţă socială şi regulile pe care le impune acestea, pe de o parte, şi mediul înconjurător, pe de altă parte. Toate formele sau sistemele sociale exprimă prin structura lor, sublinia sociologul Traian Brăileanu, înrâurirea mediului ambiant[1]). Raportul între formele de existenţă socială şi condiţiile materiale şi naturale de viaţă este ambivalent. Nu numai mediul ambiant influenţează societatea. Schimbările care se petrec în structura formelor sociale pot fi considerate ca acţiune a societăţii asupra mediului ambiant, ca modalităţi de adaptare a formei sociale la mediul ambiant[2]).

Condiţiile concrete de viaţă materială, social-politică şi spirituală care influenţează procesul de legiferare sunt considerate factori de configurare a dreptului. Cunoaşterea şi cercetarea acestora prezintă o importanţă teoretică deosebită, întrucât se oferă astfel legiuitorului elementele definitorii pentru evaluarea eficienţei sociale a unei anumite norme juridice.

În teoria generală a dreptului, factorii de configurare ai acestuia sunt grupaţi în trei mari categorii:

a) cadrul natural;

b) cadrul social-politic;

c) factorul uman[3]).

În componentele cadrului natural sunt cuprinşi mediul geografic, factorii biologici şi fiziologici, precum şi factorii demografici[4]). Cadrul social-politic este constituit

---

[1]) *T. Brăileanu*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia Mitropolitul Silvestru, Cernăuţi, 1928, p. 37.

[2]) Ibidem.

[3]) A se vedea, pentru dezvoltări: *N. Popa*, op. cit., p. 62-72. *J. Dabin*, op. cit., p. 32-34.

[4]) „Legile, trebuie să fie potrivite cu condiţiile fizice ale ţării; cu clima – rece, caldă sau temperată – cu calitatea solului, cu aşezarea, cu întinderea sa; cu felul de viaţă al popoarelor – plugari, vânători sau păstori; ele trebuie să fie potrivite cu gradul de libertate pe care orânduirea statului o poate îngădui, cu religia locuitorilor, cu înclinările, cu bogăţiile cu numărul, cu negoţul, cu moravurile, cu deprinderile lor" (*Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 17). Platon intuieşte că dreptul nu poate fi pur şi simplu rezultatul unei abstracţii teoretice. „Dimpotrivă, nu oamenii fac legile, ci ele se datoresc împrejurărilor şi diferitelor evenimente ce au loc în mod felurit, cum ar fi războiul, sărăcia,

prin confluenţa intereselor claselor sociale, ale partidelor politice, sindicatelor, grupurilor de presiune. În ceea ce priveşte factorul uman, trebuie să se aibă în vedere că destinatarul normei juridice este omul aflat într-o multitudine de raporturi cu semenii săi, cu Statul, cu Biserica, partidele politice şi celelalte organisme ale societăţii civile. Mediul social şi politic în care trăieşte fiecare individ îşi pune amprenta asupra felului său de a fi şi gândi, îi imprimă o serie de caracteristici evidenţiate pe parcursul existenţei sale într-un tip de comportament şi în felul în care acesta se raportează la semenii săi, la valorile ocrotite de comunitatea respectivă, la instituţiile de socializare etc. În activitatea de legiferare se va ţine seama de aceste caracteristici psiho-sociale ale grupului de indivizi, astfel încât ordinea juridică instituită prin normarea relaţiilor sociale să asigure, pe cât posibil, instrumentele potrivite de pacificare socială şi progres. Se poate conchide că fiecare popor are dreptul care i se potriveşte.

Din această perspectivă, aşa cum s-a stabilit în literatura de specialitate, eficienţa acţiunii dreptului este legată de funcţionarea unor mecanisme psihosociale complexe, cărora legiuitorul le dă satisfacţie, prefigurând prin normele de drept variante de comportament considerate utile, atât din punct de vedere social, cât şi individual[1)].

§3. Definiţia dreptului

Conceptul ştiinţific de drept depinde de particularităţile reglementării juridice a relaţiilor sociale, diferite de la un sistem juridic naţional la altul, precum şi de multitudinea ramurilor juridice aflate, îndeosebi în etapa actuală, într-un puternic proces de diversificare şi autonomizare. Nici juriştii latini, experţi în formularea lapidară a instituţiilor juridice, nu ne-au lăsat o definiţie unică a dreptului şi nu ştim dacă chiar au încercat acest lucru. În schimb, juriştii latini au fost preocupaţi în mod special să explice conceptul de lege ca regulă de convieţuire comună (*Lex est commune praeceptum*), ca dispoziţie general obligatorie (*Lex est cui omnes obtemperare convenit. Lex est omnium divinarum rerum regina*, Legea este cea căruia se cuvine să i se supună toţi. Legea este regina tuturor lucrurilor divine şi umane), sau ca expresie a voinţei suverane a poporului (*Lex est quod populus iubet atque constituit*). Într-o

---

epidemiile, ciuma" (*Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 127). „Din atingerea între munte şi şes, stepă şi regiune agricolă se naşte întâiul echilibru între formele sociale reprezentate prin genurile de viaţă adaptate la aceste condiţiuni geografice" (*T. Brăileanu*, op. cit., p. 45). „Nici dreptul, nici politica nu sunt marfă de import, ci expresii ale realităţii sociale. Izvorul dreptului naţional se găseşte în obiceiul juridic, în moravurile ţării şi în concepţia naţională despre dreptate şi morală. Dreptul trebuie să cristalizeze experienţa juridică de veacuri a fiecărei naţiuni şi să cuprindă regulile esenţiale de morală, care se găsesc difuzate în trăirea şi deprinderile de viaţă ale fiecărui popor" (a se vedea *D. Gusti*, Ştiinţa naţiunii, Opere, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1968, p. 501). A se vedea şi: *V. Zlătescu*, Geografie juridică contemporană, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 118-119; *D. Lloyd*, The Idea of Law, Penguin Books, New York, 1991, p. 227-231.

[1)] A se vedea *N. Popa*, op. cit., p. 70.

altă definiţie, Legea este voinţa poporului exprimată prin vot (*Lex est voluntas populi suffragio declaratia*). Unul dintre juriştii de seamă ai Romei, Marcianus, a preluat o definiţie a legii atribuită oratorului grec Demosthenes, pe care a prezentat-o în Digeste: *Lex est cui omnes obtemnarum, et humanarum rerum regina. Oportet autem eam esse praesidem et bonis et malis, et principem et ducem esse: et secundum hoc, regulam esse justorum et injustorum, et eorum, quae natura civilia sunt, animantium, praeceptricem, quidem faciendorum, prohibiticem autem non faciendo rum* (Digesta 1, 2, 3)[1].

Prin termenul *lex*, romanii se refereau, în primul rând, la convenţia între cele două părţi, prin care acestea se obligau reciproc una faţă de alta şi, în al doilea rând, la norme obligatorii pentru toţi supuşii statului[2]. Într-o altă definiţie, *Lex est quod populus romanus, senatorio magistratu, interrogante, veluti consule, constituebat*[3].

Ulpian a definit termenii de „justiţie" şi „jurisprudenţă", dar a preluat de la Celsus definiţia dreptului: *nam ut eleganter Celsus definit, ius est ars boni et aequi.* Potrivit unei alte încercări latine de definire, de astă dată a principiilor dreptului (*iuris praecepta*) acestea ar fi: *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere.* Tot Ulpian în Digeste spunea că *Ius est ad justitia appellatum.* Acelaşi mare jurist conchidea că *Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere* (Justiţia este voinţa statornică şi permanentă de a atribui fiecăruia ceea ce este al său). În ceea ce priveşte termenul de jurisprudenţă, acesta a fost definit de juriştii latini ca arta de a cunoaşte şi aplica legile (*Iurisprudentia est divinarum atqve humanarum rerum notitia, iusti atqve iniusti scientia*)[4]. Aristotel remarca că dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice[5]. Profesorul Dimitrie Alexandresco defineşte dreptul, în spiritul dreptului şi al jurisprudenţei romane, spunând că acesta (*dirigere, directum*) este ştiinţa legilor şi a regulilor date omului spre a se cârmui în raporturile sale cu semenii săi, în aşa mod încât să nu vatăme pe altul (*ars boini et aequi*)[6].

Dacă în ceea ce priveşte definiţia dreptului, atenţia specialiştilor – doctrinari sau practicieni – s-a limitat la acceptarea maximelor latine, în ceea ce priveşte funcţionalitatea şi utilitatea dreptului, cu alte cuvinte, scopul şi funcţiile sale sociale, este unanim acceptat că acestea constau în reglementarea şi ordonarea acelor relaţii sociale care prezintă o importanţă considerabilă pentru guvernant şi guvernaţi[7]. Altfel spus, se normativizează acele relaţii sau conduite umane care au ca scop să

---

[1] Corpus Juris Civilis, Academicum Parisiense, Lutetiae Parisiorum, Paris, 1888, p. 236.

[2] A se vedea *C.St. Tomulescu*, Drept privat roman, Universitatea din Bucureşti, 1973, p. 29.

[3] Corpus Juris Civilis, op. cit., p. 120.

[4] „Ştiinţa dreptului este cunoaşterea lucrurilor divine şi umane, ştiinţa de a deosebi ceea ce este drept de ceea ce este nedrept". În legătură cu accepţiunile noţiunii de drept, a se vedea pentru dezvoltări, *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, Bucureşti, 1996, p. 44-46.

[5] *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 23.

[6] *D. Alexandreşco*, Explicaţiunea teoretică şi practică a dreptului civil român, în comparaţie cu legile vechi şi cu principalele legislaţiuni străine, tom. I, Partea I-a (art.1-20), Tip. „România Nouă", Bucureşti, 1926, p. 46.

[7] *C. Ionescu*, Câteva reflecţii pe marginea definiţiei dreptului, în Dreptul nr. 3/2019, p. 10.

asigure înfăptuirea intereselor generale ale societăţii, dar şi a intereselor individuale (aflate în consens cu cele generale)[1]. Din acest punct de vedere, dreptul însumează ansamblul normelor juridice impuse de societate prin organisme legitime şi care sunt indispensabile vieţii sociale. Într-un sens restrâns, dreptul înseamnă posibilitatea recunoscută prin lege unui individ sau unei persoane juridice de a face ceva sau de a pretinde altuia să facă sau să nu facă ceva, precum şi posibilitatea conferită anumitor autorităţi publice de a sancţiona nerespectarea unei reguli de drept sau încălcarea ei de către orice altă persoană fizică sau juridică[2].

Conceptul de drept este, practic, imposibil de definit, datorită multiplelor sensuri şi nuanţe atribuite acestui termen de diferite popoare şi în diferite epoci istorice[3]. În acest sens, Hans Kelsen preciza că „pentru a ajunge la o definiţie a dreptului este indicat să pornim mai întâi de la uzul limbii, adică să stabilim înţelesul pe care cuvântul *drept (Recht)* îl are în limba noastră, precum şi pe cel al echivalentelor lui din alte limbi (*law, droit, diritto* etc.)[4]". Kelsen pune accent pe capacitatea dreptului de a forma o ordine juridică coercitivă. Kelsen nu absolutizează însă esenţa constrângătoare şi sancţionatoare a normei juridice, deoarece aceeaşi normă are aptitudinea de a-i motiva pe oameni să adopte comportamentul prescris şi pretins de norma respectivă, pentru a nu fi sancţionaţi[5]. În aceste circumstanţe teoretice, norma de constrângere se aplică acelei persoane care opune rezistenţă normei instituite de puterea publică. Există şi norme juridice care reglementează cadrul legal pentru recompense civice, care instituie proceduri, metodologii de lucru în anumite domenii, acestea neavând un caracter de constrângere socială.

În esenţa sa, dreptul este rezultatul unor reflecţii umane, al unui efort intelectual complex şi de durată de a găsi echilibrul între instinctul şi nevoia omului de a obţine, de a avea şi de a folosi tot ceea ce consideră că i-ar fi util lui şi celor faţă de care este responsabil şi pe care îi ocroteşte, şi instinctele similare ale tuturor celorlalţi semeni

---

[1] Nu se poate pretinde niciunui Guvernant să instituie şi să asigure cetăţenilor drepturi şi libertăţi individuale aflate în contradicţie cu interesele generale şi valorile pe care puterea publică le ocroteşte pentru Bunele Comun al comunităţii respective. Cetăţenii unui stat au acele drepturi şi libertăţi care profită fiecăruia în parte şi pe care aceştia le pot exercita în condiţii de deplină egalitate şi fără privilegii. În statele democratice, puterea publică îşi impune prin normă juridică de rang constituţional limite ale forţei şi autorităţii sale, tocmai pentru a garanta prin drept libertăţile individuale de care cetăţenii au nevoie pentru a se afirma în viaţa publică şi pentru a-şi manifesta liber caracteristicile personalităţii şi demnităţii proprii, fără a încălca sau ofensa drepturile, libertăţile, demnitatea şi personalitatea semenilor lor şi nici interesele generale ale statului.

[2] A se vedea *C. Ionescu*, Câteva reflecţii pe marginea definiţiei dreptului, în Dreptul nr. 3/2019, p. 9-21.

[3] În legătură cu diferitele accepţiuni ale noţiunii de drept, a se vedea: *L. Françoise*, Le problème de la définition du droit, Liege, 1978; *Fr. Terre*, op. cit., p. 2-3.

[4] *H. Kelsen*, Doctrina pură a dreptului, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 49.

[5] Idem, p. 54. „Dreptul, spune Kelsen, este o ordine coercitivă nu în sensul că el – sau mai degrabă imaginea sa – ar exercita o constrângere psihică, ci în sensul că statuează acte coercitive, şi anume sustragerea prin forţă a vieţii, libertăţii, bunurilor materiale şi de altă natură, ca urmare a condiţiilor determinate de el" (op. cit., p. 55).

ai săi. Acest echilibru nu este însă stabilit de fiecare individ în parte, ci de stat care exercită asupra tuturor oamenilor o putere publică[1].

Dreptul este un fenomen extrem de dinamic, pentru că tinde să reflecte cât mai fidel schimbările care se produc în societate, ca şi transformările care au loc în planul mentalităţilor. Conştiinţa socială reflectată de drept nu este de loc statică; ea se manifestă în mod continuu, generând la rândul ei, modificarea normelor juridice.

Doar aparent asemănător în unele privinţe, pe spaţii geografice largi, dreptul exprimă particularităţile spirituale, psiho-sociale, tradiţiile culturale şi politice, normele de morală ale popoarelor care locuiesc pe spaţiile respective. Acesta este motivul pentru care ştiinţa dreptului distinge mari sisteme sau familii de drept ori tipuri de drept. Este astfel cunoscut sistemul de drept *romano-germanic* care îşi trage sorgintea din dreptul roman şi se concretizează, între altele, prin tendinţa de codificare a cutumei şi stabilirea precisă a domeniilor legii, legea fiind principalul instrument de reglementare a relaţiilor sociale. De asemenea, distingem sistemul de drept *common law*, specific statelor anglo-saxone, în care predomină ca izvor de drept cutuma şi precedentul judiciar, fără a se ignora legea ca izvor formal de drept. Sunt sistemele de drept *cu tentă religioasă* (sistemul de drept islamic şi sistemul hindus. Nu pot fi ignorate nici sistemele de drept tradiţionale din extremul Orient (China, Coreea şi Japonia) sau dreptul *african cutumiar*[2].

Această enormă diversitate de norme şi concepţii juridice, la care se adaugă substanţialul *drept european*, explică, cel puţin în parte, neputinţa formulării unei definiţii unice, universal-valabile a dreptului.

De sensul concret acordat noţiunii de drept depinde concepţia de organizare a societăţii, de reglementare a raporturilor între indivizi, între stat şi particulari. Cum noţiunea de drept nu poate fi separată de cea referitoare la libertatea individului şi de statutul pe care acesta îl are în societate, de sensul acordat conceptului de drept într-o comunitate politică determinată, depinde şi marja de libertate de care se poate bucura fiecare individ care trăieşte în comunitatea respectivă[3].

Dincolo de nuanţe şi conotaţii care ţin mai mult de filozofia juridică, noţiunea de drept este în general utilizată în două sensuri principale: ca ansamblu de norme juridice care reglementează raporturi sociale concrete (de exemplu: normele juridice privind căsătoria, adopţia, obligaţiile cumpărătorului în contractul de vânzare-cumpărare, pedepsirea infracţiunii de furt etc.) şi ca posibilitate recunoscută sau garantată de stat unei persoane de a cere altei persoane un anumit comportament juridic prescris expres de lege (de exemplu: dreptul de autor, dreptul de proprietate, dreptul de creanţă – drepturi denumite generic *drepturi subiective*)[4]. Din perspectiva drep-

---

[1] În legătură cu imposibilitatea definirii noţiunii de drept, a se vedea *N. Rouland*, Introduction historique au droit, P.U.F., Paris, 1988, p. 30.

[2] Pentru o privire de ansamblu asupra tipologiei dreptului, a se vedea *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 56-62.

[3] *C. Ionescu*, Reflecţii pe marginea definiţiei dreptului, în Dreptul nr. 3/2019, p. 17.

[4] A se vedea, pentru dezvoltări, *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 4-5.

tului civil, în doctrina noastră clasică s-a precizat că termenul *drept* are trei înţelesuri deosebite[1)].

Ca drept subiectiv, dreptul presupune un titular, aflat potenţial în raporturi juridice cu naturi distincte, cu alţi indivizi. În literatura de specialitate s-a precizat că din această perspectivă, ne referim la „drept" ca putere acordată unei persoane de a se folosi de un lucru sau de a pretinde alteia executarea unei prestaţii[2)].

În ciuda caracterului său conservator, determinat de rolul pe care îl are în consacrarea şi apărarea anumitor relaţii şi realităţi sociale, dreptul este în substanţa sa o creaţie continuă, aflată într-o permanentă schimbare şi transformare. Schimbarea dreptului şi evoluţia sa creativă se datorează modificării mediului exterior de viaţă al comunităţii sociale căreia i se aplică, precum şi evoluţiei concepţiilor, a felului de a fi şi gândi al oamenilor. Determinat şi influenţat în permanenţă de factorii exteriori ai mediului natural, social şi material în care s-a format şi aplicat, precum şi de factori raţionali, de natură psiho-socială, politică, culturală etc., regulile de drept se îmbogăţesc pe măsura progresului şi complexităţii raporturilor existente între indivizii care compun societatea[3)].

De aceea se poate spune că dreptul are şi un rol prefigurativ al dezvoltării sociale, de intuire a direcţiilor progresului social-uman în anumite domenii. Dacă s-ar putea face o analiză precisă şi completă a evoluţiei regulilor de drept care s-au aplicat succesiv într-o societate determinată, s-ar putea identifica şi reconstitui, aidoma unor săpături arheologice într-un sit istoric, stadiile dezvoltării societăţii respective „în straturi suprapuse".

Într-o accepţie generală, prin drept se înţelege ansamblul normelor juridice edictate sau sancţionate de stat, prin care acesta stabileşte drepturile şi obligaţiile indivizilor, modul de organizare şi funcţionare a puterilor statului, precum şi raporturile între ele şi prin care sunt instituite şi apărate ordinea şi stabilitatea socială – norme a căror respectare general-obligatorie este asigurată, la nevoie, prin forţa de constrângere a statului[4)]. Această definiţie surprinde dreptul pozitiv, norma juridică la

---

[1)] A se vedea *C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu*, Tratat de drept civil român, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 1-2. Potrivit autorilor menţionaţi, într-un prim înţeles, „un drept înseamnă o facultate ce aparţine şi se recunoaşte unei persoane de a-şi manifesta activitatea într-un anumit sens, făcând un anumit act"; „într-un al doilea sens, dreptul este totalitatea regulilor juridice care asigură exerciţiul drepturilor subiective şi care fac ca aceste drepturi să fie acte licite"; într-un al treilea sens, „dreptul înseamnă ştiinţa dreptului, adică ştiinţa care studiază dreptul obiectiv şi drepturile subiective ce decurg din el".

[2)] A se vedea *L. Barac*, Elemente de teoria dreptului, Ed. ALL Beck, Bucureşti, 2001, p. 9.

[3)] A se vedea *A. Rigaudière*, Introduction historique à l'étude du droit et des institutions, Economica, Paris, 2001, p. 5.

[4)] De la definiţia lui Ulpian: *Jus est boni et aequi*, reluată de *Ş. Verbőczi* în 1517 în Tripartitum: „Dreptul este totalitatea legiuitelor porunci ce ne îndeamnă la respectarea a ceea ce este bun şi drept" (apud *Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul statului şi dreptului R.P.R., Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 447), până la definiţiile cele mai recente, se poate constata o mare diversitate de elemente definitorii pentru drept, de formulări, de nuanţe. Nu avem pretenţia că definiţia dată de noi surprinde elementele esenţiale ale dreptului. Intenţia

care statul recurge pentru a forma modele de comportament social şi, totodată, pentru a sancţiona conduitele reprobabile pentru societate.

Într-o altă definiţie, dreptul ar fi ansamblul regulilor de conduită umană edictate şi sancţionate de către autoritatea statală şi destinate să asigure „domnia" ordinii şi libertăţii în relaţiile sociale[1)].

În doctrina noastră mai veche s-a considerat pe drept cuvânt că dreptul nu este decât un ansamblu (un sistem) de reguli de conduită impuse de puterea publică, menite să asigure ordinea în societate[2)], sau un sistem de norme de acţiune socială, raţional armonizate şi impuse de societate[3)]. Ca o variantă a acestei ultime definiţii, se consideră că dreptul este un sistem deductiv de norme sociale destinate ca, printr-un maximum de justiţie realizabilă, să asigure un maximum de socialitate într-un grup social determinat[4)]. În cursul său de Drept constituţional apărut în 1915, profesorul Constantin Dissescu definea dreptul ca „totalitatea regulilor de purtare, care reglementează sub sancţiunea constrângerii, libertatea fiecăruia potrivit principiilor de justiţie, pentru realizarea solidarităţii sociale"[5)].

În literatura juridică dreptul a fost definit ca ansamblul regulilor asigurate şi garantate de către stat, care au ca scop organizarea şi disciplinarea comportamentului uman în principalele relaţii din societate, într-un climat specific manifestării coexistenţei libertăţilor, apărării drepturilor esenţiale ale omului şi justiţiei sociale[6)].

Dreptul a mai fost definit ca ansamblul regulilor de conduită, instituite sau sancţionate de stat, reguli ce exprimă voinţa poporului ridicată la rang de lege, a căror aplicare este realizată de bunăvoie şi, în ultimă instanţă, prin forţa coercitivă a statului[7)]. Definiţia dată este pe deplin corectă şi conţine toate elementele necesare pentru înţelegerea raporturilor între stat şi drept, precum şi între stat şi cetăţean. Rămâne, însă, deschisă problema măsurii în care regulile de conduită impuse de stat pentru asigurarea şi apărarea binelui comun exprimă cu adevărat voinţa poporului ridicată la rang de lege. Profesorul Ion Deleanu defineşte norma juridică ca fiind o regulă de conduită, instituită sau sancţionată de puterea publică, care, la nevoie, este adusă la îndeplinire prin forţa de constrângere statală[8)].

---

noastră a fost de a selecta şi menţiona îndeosebi caracteristicile normelor juridice aparţinând dreptului constituţional.

[1)] *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 18. „Dreptul este ansamblul regulilor de conduită umană, edictate şi sancţionate de stat, menite să impună în relaţiile sociale autoritatea şi libertatea" (a se vedea *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1999, p. 9).

[2)] *V. Dongoroz*, op. cit., p. 8.

[3)] *E. Speranţia*, Principii fundamentale de filozofie juridică, Cluj, 1936, p. 8.

[4)] *E. Speranţia*, Introducere în filosofia dreptului, Cluj, 1946, p. 373.

[5)] *C. Dissescu*, Drept constituţional, Ed. Librăriei SOCEC & Co., Bucureşti, 1915, p. 30

[6)] *N. Popa*, op. cit., p. 97; *M. Djuvara*, op. cit., p. 58.

[7)] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. 1, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 10.

[8)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 8.

De asemenea, profesorii I. Ceterchi şi M. Luburici au definit dreptul ca sistem al normelor stabilite sau recunoscute de stat, a căror respectare obligatorie este garantată de forţa coercitivă a statului. Dreptul a mai fost definit ca un complex de reguli de conduită, având menirea ca, pe calea unor dispoziţii generale tipice, să reglementeze, într-un anumit scop, conduita previzibilă a oamenilor, cel puţin cât priveşte cadrul ei (căci altfel, regula n-ar avea sens)[1]. Din aceeaşi perspectivă teoretică, profesorul Nicolae Popa defineşte dreptul ca fiind „ansamblul regulilor asigurate şi garantate de către stat, reguli pe care acesta le edictează sau le recunoaşte (le sancţionează), care au ca scop organizarea şi disciplinarea comportamentului uman în principalele relaţii din societate, într-un climat specific coexistenţei libertăţilor, al apărării drepturilor esenţiale ale omului şi al statornicirii spiritului de dreptate"[2]. „Dreptul (*dirigere, directum*), scria profesorul Dimitrie Alexandresco, este ştiinţa legilor şi a regulilor date omului spre a se cârmui în raporturile sale cu semenii săi, în aşa mod încât să nu vatăme pe altul (*ars boni et aequi*)"[3]. S-a arătat, de asemenea, că dreptul are şi vocaţia de fenomen şi că în această ipostază „este un ansamblu de reguli publice de conduită, generale şi abstracte, având ca fundament coeziunea grupului social şi susceptibile de regulă, de sancţiune, care structurând ansamblul raporturilor intersubiective, asigură coexistenţa libertăţilor într-o societate organizată"[4].

Toate definiţiile evocate au în vedere ansamblul de norme juridice create de puterea publică, adică dreptul pozitiv. Ele nu vizează originea, natura şi scopul dreptului, aspecte care ţin mai mult de filozofie, fie ea şi juridică, de sociologie şi psihologie socială şi care pot fi depistate şi înţelese prin studiul antropologic.

Din definiţiile enunţate, rezultă că dreptul nu valorează nimic fără forţa statului care să-l propulseze, să-l impună. Această relaţie între drept şi forţa statului este valabilă atât în interiorul acestuia, cât mai ales în raporturile internaţionale. Dacă în interiorul unui stat încălcarea dreptului unei persoane afectează, în principiu, numai acea persoană, încălcarea sau nesocotirea dreptului unui stat slab de către un stat mai puternic, afectează o întreagă comunitate naţională şi poate fi, în acelaşi timp, sursa unui conflict politico-diplomatic, militar, economic la nivel regional sau chiar mondial[5].

Exprimând şi promovând interesele şi opţiunile fundamentale de dezvoltare social-economică şi politică ale unei anumite colectivităţi sociale organizată în stat, normele de conduită, interdicţiile şi sancţiunile juridice care împreună formează, ca un tot unitar, dreptul, nu sunt un „dat" în afara existenţei sociale, a experienţei umane acumulate în decursul desfăşurării relaţiilor interumane sau, după cum au relevat

---

[1] *A. Naschitz*, Teorie şi tehnică în procesul de creare a dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 87.

[2] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 77.

[3] *D. Alexandresco*, Explicaţiunea teoretică şi practică a dreptului civil român, vol. I, România Nouă, Bucureşti, 1926, p. 46.

[4] *I. Dogaru, N. Popa, D.C. Dănişor, S. Cercel*, Bazele dreptului civil, vol. I, Teoria generală, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 7.

[5] *C. Ionescu*, Reflecţii pe marginea definiţiei dreptului, în Dreptul nr. 3/2019, p. 14.

corect unii dintre gânditorii noştri[1], rodul unor meditaţii abstracte, ci, dimpotrivă, ele reflectă şi se întemeiază pe realităţile social-economice, ale vieţii materiale, exprimând nivelul conştiinţei generale a societăţii. Prin urmare, dreptul – activitatea socială prin excelenţă – este un produs al practicii şi existenţei sociale, purtând trăsături specifice unui anumit sistem politic, ale unei anumite comunităţi istorice căreia îi aparţine ca tip istoric de reglementare a vieţii sociale. Legile dreptului sunt legi provenind de la oameni, spunea Hegel[2]. În concepţia filozofică a lui Kant, dreptul ar însuma „totalitatea condiţiilor conform cărora liberul arbitru al unui om se poate uni cu liberul arbitru al altui om, conform unei legi universale a libertăţii"[3]. La întrebarea „Ce este dreptul?", filosoful german răspunde: „Această întrebare ar putea să-l pună cu totul în încurcătură pe jurist, dacă nu ar voi să răspundă tautologic sau, în loc să ofere o soluţie universală, s-ar referi la legile dintr-o anumită ţară, într-o perioadă de timp, încurcătură asemănătoare provocării profesionale adresate logicianului: Ce este adevărul"[4]?

În acelaşi sens, profesorul Paul Negulescu arată că dreptul este o totalitate de norme prin care se delimitează interesele fiecăruia şi ale tuturor, sub ameninţare de constrângere, pentru care să facă posibilă viaţa socială[5].

Edictarea dreptului are la bază voinţa generală a unei colectivităţi de reglementare normativă a relaţiilor sociale, norma juridică fiind expresia concretă a acestei voinţe. Respectarea normei este asigurată la nevoie prin forţa de constrângere a statului. Aşadar, conceptul de drept presupune ideea de constrângere, dar şi împuternicirea de a constrânge[6].

Se poate conchide că, în esenţa sa, *dreptul este ansamblul normelor general-obligatorii şi impersonale considerate de puterea publică esenţiale pentru organizarea politică, economică şi socială a unei comunităţi umane, norme instituite sau sancţionate de puterea de stat, prin care statul îşi exercită rolul şi funcţiile de consoli-*

---

[1] *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului, Enciclopedia juridică, vol. II, Ed. Socec & Co. Bucureşti, 1930, p. 358-359: „Toate principiile de drept sunt rezultatele unor observaţiuni continue şi necesare ale nevoilor societăţii şi niciunul dintre aceste principii nu este numai rezultatul speculaţiunii abstracte".

[2] *G.W.F. Hegel*, op. cit., p. 9.

[3] *I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 87. Filozoful german, profund cunoscător al firii oamenilor, era conştient că ideea restrângerii de bunăvoie a libertăţii proprii este respinsă de individ, ceea ce face necesar să i se impună această restrângere. Kant explică foarte sugestiv această „nesupunere lăuntrică" a omului: „Legea juridică universală este: acţionează exterior în aşa fel, încât întrebuinţarea liberului tău arbitru să poată coexista cu libertatea tuturor, conform unei legi universale, dar care nu aşteaptă deloc şi nici măcar nu pretinde ca eu, datorită acestei obligativităţi, să trebuiască să-mi limitez libertatea la înseşi condiţiile sale, ci raţiunea afirmă numai că ea ar fi limitată în ideea sa şi că, *în fapt, ea ar putea fi limitată de către altcineva*; acest fapt este afirmat ca un postulat de către raţiune, nesusceptibil de nicio dovadă ulterioară" (*I. Kant*, op. cit., p. 88).

[4] *I. Kant*, op. cit., p. 86.

[5] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 14.

[6] *I. Kant*, op. cit., p. 90: „Orice drept în sens restrâns (*ius strictum*) este însoţit de împuternicirea de a constrânge".

dare, apărare și pacificare a organismului social, reglementează (ca monopol) relațiile de producție și sociale și comportamentul uman, statuează și garantează individului o sferă determinată de libertate, astfel încât să apere tradițiile și valorile politice, economice, social-umane, juridice ș.a., pe care se întemeiază comunitatea respectivă și de care beneficiază prin vocație fiecare cetățean, norme a căror respectare este asigurată, la nevoie, prin forța de constrângere a statului[1]).

Definiția dreptului pune pe un plan mai general problema definirii conceptului modern de lege. Cel mai adesea, legea este definită ca fiind o regulă de drept cu valoare juridică generală (general-obligatorie) votată de adunări parlamentare, potrivit unor proceduri specifice și care se impune respectării tuturor. J.J. Rousseau, adept al suveranității poporului, susținea în lucrarea sa „Contractul social" că legea este „expresia voinței generale". Prima Declarație a Drepturilor Omului și ale Cetățeanului din 1789 reia teza filozofică a lui Rousseau și o transpune într-o formulă juridică. Art. 6 din Declarație prevede că „Legea este expresia voinței generale. Toți cetățenii au dreptul de a concura personal, sau prin reprezentanții lor la elaborarea sa". Aprecierea legii ca fiind reflecția voinței generale nu este un impediment ca aceasta să fie în același timp expresia voinței Parlamentului, care este depozitarul puterii suverane a națiunii. Declarația de la 26 august 1789 prevedea, de asemenea că „Legea trebuie să fie egală pentru toți; ea nu poate pedepsi decât ceea ce este dăunător societății și nu poate proteja decât ceea ce îi este util; orice lege care violează drepturile imprescriptibile ale omului este principial injustă și tiranică, ea nu este o lege; în orice stat liber legea trebuie să apere libertatea publică și individuală împotriva abuzurilor celor care guvernează". Regimul parlamentar reprezentativ impune, în mod firesc, prerogativa forului legislativ de a „filtra" interesele și voința generală ale națiunii. De aici decurge și răspunderea parlamentului față de alegători, membrii acestuia fiind „recompensați" sau „sancționați" de electorat în mod periodic. Unul dintre marii teoreticieni francezi ai dreptului, R. Carré de Malberg făcea o distincție între „legea materială" (prescripția sau regula de conduită socială) și „legea formală" (actul normativ adoptat potrivit unei proceduri legislative, în care parlamentul are rolul hotărâtor).

În termeni constituționali, pentru a vorbi de legitimitatea legii sau, dimpotrivă, despre legi ilegitime, trebuie să conexăm această problemă cu legitimitatea parlamentului. Într-un sens general, o lege este considerată legitimă dacă exprimă cu adevărat voința suverană și interesele celei mai mari părți a populației. Desigur, aceasta este o cerință greu verificabilă în momentul adoptării legii. Este mai mult o presupunere că populația consimte *a priori* conținutul normativ al legii, din momentul alegerii

---

[1]) *C. Ionescu*, Reflecții pe marginea definiției dreptului, în Dreptul nr. 3/2019, p. 18. Nu avem pretenția că definiția pe care am enunțat-o este cea mai corectă sau cea mai cuprinzătoare, pentru că, așa cum am arătat, fiecare individ poate reflecta, în funcție de cunoștințele sale, de cultura sa și, mai ales, de experiența proprie și a semenilor săi, asupra ideii de drept. Cum oamenii sunt diferiți și definițiile acestora referitoare la drept vor fi diferite. Dreptul nu este un lucru pe care te aștepți să-l găsești în natură, deși oricine poate cumpăra o culegere de legi (care este până la urmă un set rațional de norme juridice) de la oficiul de vânzare al Regiei Naționale „Monitorul Oficial".

membrilor parlamentului care îi vor reprezenta voinţa suverană. O lege este legitimă în măsura în care membrii parlamentului, ca reprezentanţi legitimi ai naţiunii în forul legislativ, exprimă prin legea pe care o adoptă cerinţele sociale fundamentale, interesele cele mai generale ale populaţiei, voinţa sa suverană.

În formele de guvernământ totalitare, legea este mai mult o expresie a voinţei statului, decât a populaţiei obişnuite sau constrânse să se supună şi să respecte o astfel de lege. În aceste regimuri politice nu se poate vorbi de legitimitatea legii.

Iată de ce ni se pare important să introducem o serie de condiţii-criterii formale de evaluare a legitimităţii legilor, cum ar fi, între altele:

a) parlamentul să fie constituit pe criterii autentic democratice, prin proceduri electorale periodice, libere, secrete şi corecte, la care să aibă acces toţi cetăţenii care îndeplinesc condiţiile minimale de majorat electoral şi integrate psihică şi civică;

b) garantarea dreptului cetăţenilor de asociere în partide politice şi în alte forme asociative care au dreptul de a depune candidaturi pentru alegerea membrilor Parlamentului;

c) realizarea unei baze sociale cât mai largi pentru recrutarea membrilor Parlamentului, astfel încât aceştia să reprezinte o sferă cât mai largă de interese sociale;

d) sursa primordială a legii, a dreptului în general, să fie interesele fundamentale ale populaţiei constituită civic şi politic în naţiune;

e) dezbaterea iniţiativelor legislative în parlament să se desfăşoare în mod transparent, societatea civilă şi cetăţenii, individual, având dreptul să evalueze implicarea parlamentarilor în procesul legislativ şi să poată transmite propriile opinii, inclusiv amendamente;

f) dezbaterea publică a proiectelor mai importante de lege, înainte de a fi aprobate în guvern şi transmise de acesta forului legislativ spre dezbatere şi adoptare;

g) recunoaşterea formală a opoziţiei şi respectarea dreptului ei de a critica producţia legislativă susţinută de majoritatea parlamentară şi neîmpiedicarea acesteia, prin proceduri legislative regulamentare, de a-şi susţine iniţiativele;

h) echilibrarea efectelor nepopulare ale unor legi care introduc un regim de austeritate financiară ori economică, cu măsuri compensatorii pentru grupuri sociale şi persoane defavorizate;

i) legea penală să gliseze între un minim şi maxim de represiune în funcţie de pericolul social raţional determinat de către legiuitor şi evaluat de judecători imparţiali;

j) legea să nu se aplice discriminatoriu;

k) legea, ca act de voinţă normativă a parlamentului, să fie conformă cu principiile şi dispoziţiile constituţionale şi să se încadreze armonios (prin respectarea normelor de tehnică legislativă) în ordinea juridică naţională.

§4. Conceptul de instituţie juridică

Câteva precizări, chiar de ordin general, se cer a fi făcute în legătură cu conceptul de „instituţie juridică". În ştiinţa şi practica juridică se operează cu termenul de „instituţie juridică", înţelegând prin aceasta un grup unitar de norme juridice care

fiecare în parte reglementează, din perspective diferite, aceleaşi relaţii sociale. Instituţia juridică este – într-o opinie – acea componentă a sistemului de drept în alcătuirea căruia se include totalitatea normelor juridice care, reglementând un mănunchi unitar de relaţii sociale instaurează o categorie aparte de raporturi juridice[1]. Trebuie precizat că, de fapt, relaţiile sociale reglementate juridic prezintă acele similitudini care conferă unitatea de obiect a normelor juridice (este vorba de relaţiile care se repetă în aceeaşi formă, au acelaşi conţinut, au aceeaşi importanţă socială ş.a.). Luate separat, normele juridice la care ne referim au o individualitate necontestată; ele sunt însă unite printr-o abstractizare juridică – expresia aparţine marelui filozof român al dreptului, Mircea Djuvara – şi reduse la „o concepţie naturală şi unitară"[2]. Cu alte cuvinte, normele juridice în cauză sunt topite şi forjate într-o nouă entitate juridică, reglementând anumite raporturi sociale. Această entitate (abstractă) este instituţia juridică. Ceea ce conferă grupului de norme juridice calitatea de instituţie este faptul că ele reglementează unitar şi în comun aceleaşi relaţii sociale. Actul de topire şi de forjare reprezintă însă o abstractizare juridică, un raţionament teoretic, adesea exprimat foarte lapidar, dar suficient de sugestiv pentru cei iniţiaţi (jurişti). Se facilitează astfel înţelegerea mai clară a conţinutului unei forme juridice şi aplicarea ei la anumite relaţii sociale ocrotite de societate.

În realitate, normele juridice respective îşi vor păstra individualitatea şi specificitatea, locul într-un anumit izvor de drept, vor fi aplicate separat sau concomitent unui anumit gen de relaţii sociale. Esenţial este că între ele există o anumită legătură care le uneşte într-un tot unitar. Prin impactul lor cu normele juridice, relaţiile sociale respective devin raporturi juridice. Putem astfel conferi calitatea de instituţie juridică atât unui complex sau grup unitar de norme juridice, cât şi raporturilor juridice astfel reglementate[3]. Vom vorbi astfel de instituţia juridică a „proprietăţii", a „căsătoriei", a „adopţiei", a „răspunderii civile" ş.a.m.d. Toate aceste instituţii sunt reglementate în legislaţia fiecărui stat nu de o singură normă juridică, ci de un complex de norme juridice legate între ele printr-un sistem de conexiuni care le conservă individualitatea şi trăsăturile proprii şi în acelaşi timp le topeşte şi le forjează într-o nouă entitate juridică (abstractă) de sine stătătoare.

În ceea ce priveşte „paternitatea naţională" a instituţiilor juridice, inclusiv a celor aparţinând dreptului constituţional, civilizaţia juridică a umanităţii pune în evidenţă că instituţii similare din punct de vedere al conţinutului se întâlnesc la diverse popoare, fie concomitent, fie în epoci istorice distincte ale acestora. Explicaţia unei

---

[1] A se vedea *M.N. Costin*, Marile instituţii ale dreptului civil român, vol. I, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1982, p. 7.

[2] *M. Djuvara*, op. cit., 552-553. Toate normele consacrate de dreptul pozitiv sunt „instituite" şi prin aceasta, într-un sens foarte larg al cuvântului, se poate spune şi că sunt instituţiuni. Ele cuprind întregul material consacrat de izvoarele de drept şi prevăzute câteodată cu sancţiune juridică. Prin instituţiuni, raţionamentul juridic se întoarce spre cazurile concrete, spre a constata cum se aplică principiile şi construcţiile, se face o sistemă din toate regulile abstracte care se adaptează la o serie similară de fapte concrete.

[3] *E. Speranţia*, Introducere în filosofia dreptului, Ed. Cartea Românească, Cluj, 1946, p. 219-225.

asemenea realităţi juridice este simplă: există procesul de receptare a unor instituţii juridice de la un popor la altul. Acest proces presupune condiţii materiale de existenţă identice, sau cel puţin compatibile ale popoarelor respective. Adesea, aceeaşi instituţie juridică a fost întâlnită la popoare care nu aveau cunoştinţă unul de altul, ceea ce făcea imposibilă receptarea ei. Identitatea de reglementare juridică în asemenea cazuri este generată de faptul că popoarele respective, confruntându-se cu aceleaşi nevoi sociale, au găsit soluţii identice datorită „fondului psihologic comun omenesc"[1].

§5. Rolul dreptului

Rolul dreptului constă în formularea regulilor de conduită general-obligatorii atât pentru indivizi – priviţi separat sau în grup, potrivit anumitor principii şi criterii – cât şi pentru organismele care exercită autoritatea publică. Necesitatea edictării normei juridice decurge, în esenţă, din nevoia de ordonare şi disciplinare a relaţiilor dintre oameni. În lipsa normelor juridice, care constrâng indivizii la modele de comportament social, fiecare om ar fi liberul său arbitru şi ar fi tentat să-şi impună „dreptul" şi libertatea sa înnăscută în mod absolut, înfrângând prin forţă, libertăţile la fel de absolute ale semenilor săi[2]. Conştientizând acest pericol, care ar ameninţa în cele din urmă însăşi existenţa comunităţii respective, fiecare individ renunţă de bunăvoie sau constrâns la o parte din libertatea sa, asigurându-se în acest fel libertatea tuturor şi, totodată, egalitatea tuturor, unul faţă de altul şi egalitatea faţă de norma care îi prescrie un model de comportament social şi faţă de forţa publică care i-a impus norma respectivă. Apare astfel, ideea unui principiu universal al dreptului care ar consta în armonizarea intereselor conflictuale ale indivizilor şi asigurarea coexistenţei lor paşnice[3].

Rolul social al dreptului nu se reduce însă la funcţia primară de a ordona relaţiile sociale potrivit unui model de conduită dezirabil unei colectivităţi determinate. În

---

[1] A se vedea, pentru dezvoltări: *P. Negulescu*, Studii de istoria poporului român, Bucureşti, 1900, p. 65; *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 408-409; *Dareste*, Etudes d'histoire du droit, Sirey, Paris, 1889; *M. Djuvara*, op. cit., vol. I, p. 260-269.

[2] Într-o asemenea stare, denumită „stare naturală", fiecare individ „are dreptul cel mai desăvârşit la tot ce stă în puterea lui, sau, cu alte cuvinte, dreptul fiecăruia se întinde tot atât de departe ca şi puterea sa determinată". A se vedea *Spinoza*, Tratatul teologico-politic, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960, p. 230. În starea naturală ce a caracterizat colectivităţile umane organizate însă social, condiţia umană era o „condiţie de război al fiecăruia împotriva fiecăruia, unde orice om este condus de propria sa raţiune şi deoarece nimic nu există de care să nu se folosească drept mijloc pentru a-şi apăra viaţa de duşmani, urmează ca într-o astfel de condiţie, fiecare om are dreptul asupra tuturor lucrurilor, chiar asupra corpului altuia". A se vedea *T. Hobbes*, Leviathan, Bacon, Morus, Hobbes, Locke, Ed. de Stat, Bucureşti, 1951, p. 114.

[3] „Este dreaptă acea acţiune conform căreia, sau conform maximei sale, libertatea liberului arbitru al unui om poate coexista cu libertatea tuturor, după o lege universală" (a se vedea *I. Kant*, op. cit., p. 87).

societăţile moderne, dimensiunea socială a dreptului capătă o complexitate deosebită, motiv pentru care se formează un aparat specializat de edictare a dreptului şi de asigurare a respectării acestuia. Dreptul intervine în reglementarea circuitului civil, în procesul producţiei, repartiţiei şi schimbului de produse, al serviciilor etc.[1)]

În societăţile moderne dreptul este un factor determinant al progresului, conferind substanţă normativă deciziilor politice adoptate democratic în centrele de putere. Totodată, dreptul apare şi ca o garanţie a guvernaţilor împotriva abuzurilor administraţiei, întrucât constituţia şi legislaţia subsecventă acesteia garantează drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. Dacă acceptăm ideea că rolul şi funcţiile dreptului constau în reglementarea relaţiilor sociale, adică a raporturilor interindividuale, va trebui să nuanţăm rolul social al acestor norme de drept care reglementează raporturile individului (cetăţeanului) cu puterea publică (adică statul). În acest ultim caz, nu este vorba de raporturi între indivizii unei comunităţi, ci raporturi între individ, grupuri de indivizi şi întreaga comunitate, pe de o parte, şi forţa publică învestită cu atributul de a organiza şi apăra ordinea statală, pe de altă parte. Aceste raporturi, deşi îşi păstrează conţinutul social, au o componentă politică de netăgăduit. Temeiul juridic al reglementării de către stat a raporturilor interindividuale se situează cu precădere în sfera sectorului privat al vieţii sociale, dreptul intervenind aici pentru a asigura, în principal, apărarea acordului de voinţă între particulari cu interesele concurente. În cazul raporturilor existente între cetăţean şi stat, temeiul juridic al reglementării acestora constă în contractul social încheiat între populaţie şi stat[2)]. De aceea, normele juridice la care va recurge statul pentru reglementarea raporturilor sale cu cetăţenii aparţin ramurilor dreptului public.

§6. Subiectele de drept

Subiectele de drept sunt: persoanele fizice şi persoanele juridice. Calitatea de subiect de drept nu este dobândită automat sau din oficiu; ea este conferită de stat cu respectarea anumitor condiţii. Aceste condiţii, pe care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică şi juridică pentru a i se recunoaşte calitatea de subiect de drept diferă, în general, de la un stat la altul şi de la o epocă istorică la alta. De pildă, sclavii, femeile şi metecii, adică străinii, nu erau consideraţi în polisurile greceşti cetăţeni şi, prin urmare, nu participau la viaţa publică, nu puteau vota ş.a. Cu alte cuvinte, nu li se recunoştea calitatea de subiect de drept constituţional, am spune astăzi. Este adevărat că aveau calitatea de subiect de drept în alte raporturi juridice.

Fiecare stat suveran deţine prerogativa de a stabili condiţiile necesare recunoaşterii calităţii de subiect de drept. Şi în doctrina de specialitate s-a arătat că regimul

---

[1)] A se vedea, pentru dezvoltări, *N. Popa*, op. cit., p. 59-62.

[2)] Reglementarea relaţiilor dintre indivizi se realizează prin obiceiuri, tradiţii şi legi, în timp ce relaţiile dintre individ şi comunitate ca întreg, al cărei membru este prin „asociere" sau prin „contract" sau cu instituţiile acelei comunităţi, sunt reglementate prin dreptul public sau constituţional (a se vedea *G. Ionescu*, Politica şi căutarea fericirii, Ed. Bic All, Bucureşti, 1999, p. 28).

statutului personal şi capacitatea civilă a persoanelor fizice şi a persoanelor juridice sunt stabilite prin lege, iar nu prin voinţa părţilor[1]. Într-o formulare generală se poate considera că atribuirea calităţii de subiect de drept în anumite raporturi juridice presupune recunoaşterea de către stat a capacităţii juridice, adică a posibilităţii de a fi titular de drepturi şi obligaţii şi de a le exercita nemijlocit.

Capacitatea juridică a unui subiect de drept poate avea un caracter general (constă în posibilitatea legală de a avea drepturi şi obligaţii) sau un caracter special (constă în posibilitatea legală de a avea şi exercita anumite drepturi şi obligaţii care formează statutul persoanei fizice sau juridice). Din această perspectivă, putem distinge capacitatea juridică a alegătorului de cea a candidatului la o funcţie electivă, capacitatea juridică a militarilor, cea a miniştrilor, cea a membrilor parlamentului ş.a.m.d.

Putem conchide că subiectele de drept sunt persoanele fizice, precum şi persoanele juridice. Şi unii şi alţii sunt participanţi la anumite raporturi juridice şi au capacitate juridică, adică sunt titulari de drepturi şi obligaţii specifice acestora[2].

§7. Izvoarele dreptului

Conceptul de izvor de drept are o dublă accepţiune: izvor în sens material şi izvor în sens formal. Izvoarele materiale ale dreptului – denumite şi izvoare reale – sunt concepute ca un adevărat „dat" din afara dreptului şi exterior acestuia, care justifică şi determină acţiunea legiuitorului[3]. Ne referim în acest sens la condiţiile materiale de existenţă ale unei colectivităţi care se cer a fi ordonate, reglementate, apărate prin intermediul dreptului. Izvorul de drept în sens formal este forma pe care o îmbracă o prescripţie juridică: lege, regulament, decret, decret-lege, ordonanţă etc. Deşi dreptul însumează un ansamblu de norme juridice, acestea sunt cuprinse, potrivit unor criterii şi reguli precise, în anumite acte juridice. Tocmai aceste acte constituie izvorul de drept. Sensul juridic al noţiunii de izvor al dreptului surprinde o multitudine de

---

[1] A se vedea *M. Nicolae*, Drept civil. Teoria generală, vol. I, Teoria dreptului civil, Ed. Solomon, Bucureşti, 2017, p. 493; *Gh. Beleiu*, Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, Casa de Editură „Şansa"- SRL, Bucureşti, 1995, p. 71; *G. Boroi*, Drept civil, Partea generală. Persoanele, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 53-56. Art. 28 C.civ. prevede următoarele:

„ (1) Capacitatea civilă este recunoscută tuturor persoanelor.

(2) Orice persoană are capacitate de folosinţă şi, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege, capacitate de exerciţiu".

[2] În legătură cu noţiunea de subiect de drept, a se vedea: *C. Stătescu*, Drept civil, E.D.P., Bucureşti, 1970, p. 11 şi urm.; *P. Cosmovici* (coord.), Tratat de drept civil, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1989, p. 57 şi urm.; *Gh. Beleiu*, Drept civil, Ed. Şansa, Bucureşti, 1995, p. 253; *M.B. Cantacuzino*, Elementele dreptului civil, Cartea Românească, Bucureşti, 1921, p. 48 şi urm.; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice *E. Marfan*, Bucureşti, 1934, p. 73 şi urm.; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 27-30; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 31.

[3] A se vedea *N. Popa*, op. cit., p. 190.

aspecte, de modalităţi prin care conţinutul perceptiv al normei de drept devine regula de conduită, se impune ca model de urmat în relaţiile între oameni[1)].

§8. Distincţia între dreptul natural şi dreptul pozitiv

Dreptul natural derivă din natura lucrurilor şi din raţiunea omenească[2)]. „El se compune dintr-un mic număr de maxime bazate pe echitate şi pe bunul simţ care se impun chiar legiuitorului şi după care opera legislativă va putea fi apreciată sau criticată. Dreptul natural nu-i nici legea, nici idealul legii; el este regula supremă a legislaţiei. Dacă legiuitorul nu ţine seama de el, va face o lege nedreaptă sau rea"[3)]. Într-o altă opinie, dreptul natural are caracter universal (se impune în orice societate) şi este imuabil (nu se schimbă, deci are caracter permanent, transmiţându-se de la o etapă la alta a dezvoltării statului)[4)]. S-a arătat în doctrina de drept civil că dreptul natural ar fi Dreptul ideal, adică un drept anterior şi superior oricărei reguli pozitive şi care, spre deosebire de dreptul pozitiv, care se schimbă în permanenţă, ar fi neschimbat în esenţa sa[5)].

Trebuie reţinută ideea că dreptul natural sugerează ceea ce este principal şi universal în drept. Dreptul natural nu îşi pierde niciodată valoarea. Concepţia de drept natural se confundă cu ideea de dreptate, care în fiecare moment de dezvoltare a unei societăţi se precizează prin elita ei intelectuală, se reflectă în conştiinţele tuturor, potrivit adevăratelor nevoi şi credinţe ale societăţii şi se ridică ca un corectiv împotriva legilor, şi, totodată, ca premergător şi îndrumător al dreptului pozitiv[6)].

La originea sa, dreptul natural s-ar baza pe anumite precepte religioase universale: apărarea vieţii; interdicţia de a ucide; iubirea aproapelui; supravegherea oamenilor şi a bunurilor de către autoritatea divină (Judecătorul suprem); pedeapsa divină; interdicţia de a-ţi însuşi şi folosi pe nedrept bunurile altuia; respectarea familiei ş.a. Ulterior, acestora li s-au adăugat alte comandamente reprezentând cerinţe sociale fundamentale: libertatea individului; dreptatea socială; egalitatea între toţi oamenii, fără nicio deosebire; dreptul la viaţa intimă, personală etc. Toate aceste cerinţe

---

1) Ibidem, p. 192.

2) *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 8: *Ius naturale id quod semper aequum ac bonum est* (Dreptul natural este ceea ce întotdeauna e echitabil şi bun).

3) *M. Planiol*, Traité élémentaire du droit civil, Paris, 1925, vol. I, p. 3.

4) A se vedea *Ch. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Cujas, Paris, 1973, p. 21-23.

5) *C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu*, op. cit., p. 4

6) *M.B. Cantacuzino*, op. cit., p. 15. În general civiliştii au acordat o mai mare importanţă dreptului natural. Unii autori spuneau că dreptul natural este un ansamblu de reguli sau idei directoare, din care raţional legiuitorul trebuie să se inspire în elaborarea dreptului pozitiv, pentru ca acesta să fie conform cu nevoile şi cu tendinţele societăţii (*A. Colin, H. Capitant*, Course elementaire de droit français, Sirey, Paris, 1923, p. 4). Profesorul Alexandresco spunea că „dreptul natural este acela care rezultă din legile veşnice şi nestrămutate ale naturii, pe care fiecare om le are adânc întipărite în conştiinţa şi inima sa". *Jus naturale est, quod natura omnia animalia docuit* (*D. Alexandresco*, op. cit., p. 47).

izvorăsc din practica socială şi tind să-i asigure individului un anumit statut social, egal din toate privinţele cu al altora.

Prin urmare, dreptul natural ar sintetiza comandamente supreme, esenţiale pentru viaţa şi statutul social ale individului, graţie cărora demnitatea şi personalitatea acestuia s-ar manifesta nestingherit şi ar trebui apărate de stat în mod egal. Pentru realizarea acestei egalităţi de statut, este invocat dreptul natural. Normele dreptului natural se impun prin ele însele, nemaifiind necesar să fie puse în executare de o autoritate anume. Potrivit concepţiei dreptului natural, o lege care ar avea acest caracter nu ar mai necesita promulgarea[1)].

În virtutea dreptului natural văzut din perspectiva religioasă, oamenii au aceleaşi drepturi în viaţa socială, au aceeaşi poziţie în faţa forţei divine care îi ocroteşte în mod egal şi căreia i se supun pentru a nu fi pedepsiţi de Divinitate. Dar, dacă faţă de Divinitate drepturile naturale pot fi invocate doar prin rugăciune, faţă de autorităţile laice, care exercită puterea publică, dreptul natural are doar valoare morală. Pentru a fi opozabile, ele trebuie să fie transpuse în norme de convieţuire socială, adică în dreptul pozitiv[2)]. Aşadar, dreptul pozitiv este ansamblul normelor juridice în vigoare, existente la un moment dat în societate, într-un anumit stat[3)]. Distincţia între dreptul natural şi dreptul pozitiv era cunoscută din antichitate, chiar dacă în acea vreme dreptul natural nu avea nici conţinutul, nici explicaţiile date de religia creştină. Aristotel face această distincţie în lucrarea sa Etica nicomahică, precizând că dreptul public arată dispoziţiile legale referitoare la interesele cetăţii, cuprinde două specii: dreptul natural şi dreptul pozitiv. Natural este cel care pretutindeni îşi păstrează valabilitatea, indiferent de opiniile pe care le suscită, iar pozitiv este cel care, indiferent de orientarea sa originară, odată instituit, se impune[4)]. Spre deosebire de normele dreptului natural, cele aparţinând dreptului pozitiv sunt instituite de oameni. Desigur, aceste norme nu se prezintă disparat, haotic. Dimpotrivă, ele sunt reunite de legiuitor în instituţii juridice ramuri ale dreptului şi sistemul de drept potrivit unor criterii precise: obiectul lor de reglementare, metodele folosite pentru adoptare şi aplicare ş.a. Pot fi

---

[1)] *T. d'Aquino*, Summa Theologica, vol. I, Encyclopedia Britanica, INC, Chicago, vol. I8, Chicago, 1993, p. 207: „Dreptul natural este promulgat chiar prin faptul că Dumnezeu l-a insuflat în mintea omului, pentru a fi astfel cunoscut acestuia".

[2)] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 37. Latinii au fost preocupaţi să definească norma de drept pozitiv apelând la sancţionarea dreptului natural de către forţa publică prin promulgare: *Ordinatio rationis ad bonum comunae, ab eo qui curam comunitatis habit promulgata* (Ordonarea raţiunii spre binele comun, prin promulgarea *normei* de către acela care are în sarcină îngrijirea, *conducerea* comunităţii).

[3)] Dreptul pozitiv este „acel sistem de norme juridice care dă formă şi reglementează efectiv viaţa unui popor într-un anumit moment istoric" (*G. del Vecchio*, op. cit., p. 225). Dreptul pozitiv este acela care rezultă din legile statornicite de oameni (*quod quisque populus ipse sibi fus constituit*). Acest drept se deosebeşte de cel natural pentru că este supus în permanenţă modificărilor impuse de dinamica vieţii sociale, pe când normele (regulile) dreptului natural sunt pretutindeni şi în toate timpurile aceleaşi (*D. Alexandresco*, op. cit., p. 48).

[4)] *Aristotel*, Etica nicomahică, Ed. IRI, Bucureşti, 1998, p. 30.

identificate, astfel, dreptul constituţional, administrativ, penal, civil, internaţional, al familiei, muncii etc.

Între dreptul natural şi cel pozitiv există o legătură strânsă. Prin intermediul unei norme aparţinând dreptului pozitiv, dreptul natural îşi asigură funcţia sa de apărare sau de ocrotire a fiinţei umane faţă de abuzurile sau tirania guvernanţilor[1]. Spre exemplu, interdicţia de a ucide (normă de drept natural) este transpusă în viaţa socială ca o prescripţie interzicând omorul, printr-o normă a dreptului pozitiv (o normă de drept penal) care pedepseşte omuciderea; dreptul inerent al oricărui individ de a călători devine efectiv prin intermediul unor norme juridice care precizează condiţiile în care o persoană fizică solicită şi i se eliberează paşaport.

§9. Distincţia între dreptul public şi dreptul privat

Deosebirea între dreptul public şi dreptul privat a fost făcută încă de juriştii romani (*Huius studii duoe sunt positiones: publicum et privatum*). Astfel, Ulpian afirma că *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet* (Dreptul public este acela care priveşte organizarea statului roman, iar dreptul privat, acela care priveşte interesele particularilor).

După cum se poate observa, criteriul de delimitare între cele două categorii de drepturi constă în natura intereselor ocrotite de acestea. Distincţia între dreptul public şi dreptul privat este întâlnită doar în dreptul roman, de unde a fost receptată de sistemele juridice ale celorlalte popoare.

Astfel, în Ungaria, juristul Şt. Verbőczi întocmeşte în 1517 un cod de legi denumit Tripartitum în care se prevede că „dreptul are o îndoită înfăţişare: public şi privat. Dreptul public priveşte administrarea şi conducerea regatelor şi folosul obştesc şi cuprinde *reguli privitoare la organizarea religioasă şi la preoţi şi la slujbele obşteşti*. De aceea, cel ce vatămă pe preoţi sau lucrurile sfinte sau pe slujbaşii obşteşti, adică pe conducătorii norodului, va putea fi urmărit de toţi, întocmai ca pentru o crimă de obşte, iar *dreptul privat* este un drept osebit ce priveşte folosul fiecărui om[2].

În secolul al XIX-lea i s-au adăugat şi altele, cum ar fi cel al scopului urmărit de cele două categorii diferite. Potrivit acestui criteriu, dreptul public ar avea drept scop apărarea statului, iar dreptul privat, ocrotirea individului.

---

[1] În legătură cu relaţiile între dreptul natural şi dreptul pozitiv, a se vedea *G. del Vecchio*, op. cit., p. 347-350. A se vedea şi *Ch. Debbasch, J.-M. Bourdon, J.-C. Pontier, J.-C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001, p. 4-5.

[2] *Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Ştiinţifică, 1958, p. 448; *Jus itaque duplex est. Quoddam enim est jus publicum, quod vero privatum. Publicum est: quod principaliter ad imperium, et regimen regnorum publicamque utilitatem spectat et in sacris, ac in sacerdotib et in magistratibus consistit. Unde, qui laedit sacerdotes, vel res sacras, magistratus hoc est rectores populi; ab omnibus, tanquam pro crimine publico, accusari poterit. Privatum vero; est jus speciale, quod ad singulolorum hominum utilitatem pertinet* (apud *W. István*, Hármaskönyve, Ed. Sándor Kolosvári, Kelemen Óvári, Franklin-Társulat, Budapest, 1897, p. 23-24).

Dreptul public însumează ansamblul normelor juridice care reglementează modul de organizare şi funcţionare a instituţiilor guvernante, atribuţiile acestora, raporturile între stat şi supuşii săi, precum şi raporturile între state[1]. În toate aceste raporturi, statul sau organismele sale specializate sunt învestite cu prerogative de putere decurgând din puterea suverană a poporului şi, în această calitate, statul elaborează legi, organizează executarea acestora şi sancţionează violarea lor sau adoptă alte măsuri obligatorii, menite să asigure ordinea socială şi progresul social-politic şi economic, să apere drepturile şi libertăţile indivizilor.

Dreptul public are două caracteristici importante care îl disting de dreptul privat[2]. Astfel, în raporturile de drept public întotdeauna unul dintre subiecte este statul (de exemplu: statul eliberează autorizaţiile pentru operaţiunile de import-export; exercită controlul vamal; încheie un tratat internaţional etc.), pe când în raporturile de drept privat pot fi şi doi indivizi (contractul de vânzare-cumpărare sau de donaţie se încheie, în general, între două persoane particulare). În raportul juridic aparţinând dreptului public se urmăreşte interesul general al societăţii (emiterea monedei naţionale, stabilirea cursului valutar, adoptarea unei legi, alegerea parlamentului, conferirea unei decoraţii, înaintarea în grad, semnarea sau ratificarea unui tratat). În raportul juridic de drept privat, fiecare parte urmăreşte un interes personal (contractul de asigurare a vieţii sau a anumitor bunuri, contractul de muncă, contractul de închiriere a unei locuinţe etc.). Potrivit unui adagiu latin, dreptul public nu poate fi modificat prin convenţii ale particularilor (*ius publicum privatorum pactis mutari non potest*).

În raporturile de drept public, subiectul de drept care apare pe o poziţie supraordonată în raport cu cei care i se subordonează, are capacitatea de a crea, de a produce dreptul, de a institui ordinea juridică generală, a cărei respectare este asigurată, la nevoie, prin intervenţia instrumentelor statale de constrângere. Dimpotrivă, în raporturile de drept privat, subiectele nu sunt producătoare de drept, în sensul de normare a vieţii sociale, ele acţionează într-un cadru normativ stabilit anterior naşterii raportului juridic ale cărui părţi sunt. În raporturile de drept privat se pot naşte drepturi subiective, dar nu numai ca expresie a voinţei părţilor, ci, mai ales, ca manifestare a autorizării acestora de către puterea publică.

Nu pot exista drepturi subiective, decât în măsura în care puterea publică le recunoaşte, le acceptă, dacă nu lezează sau nu afectează interesul general, binele comun al unei societăţi determinate.

Procesul de formare a dreptului public modern în general, a dreptului constituţional, în special, este legat de câteva dintre direcţiile de gândire şi acţiune socială şi anume:

---

[1] *H. Brun, G. Tremblay*, Droit constitutionnel, Les Editions Yvon Blais, Inc. Quebec, 1990, p. 3-4; *Fr. Terré*, op. cit., p. 70-71: între dreptul public şi dreptul privat există trei distincţii principale: scopul (dreptul public urmăreşte satisfacerea intereselor colective ale naturii); caracterul public (este esenţialmente imperativ); sancţiunea de drept public (se stabileşte cu mai multă dificultate, poate şi pentru motivul că însuşi statul poate fi sancţionat). A se vedea şi *Cl. Leclercq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999, p. 5-10;

[2] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 33.

a) fundamentarea ştiinţifică a conceptului de suveranitate (natura suveranităţii, titularul acesteia şi legitimitatea ei);

b) stabilirea modalităţilor de exprimare sau reprezentare a intereselor generale ale naţiunii şi a voinţei sale suverane;

c) cristalizarea principiului separaţiei celor trei puteri în stat şi a echilibrului între ele;

d) subordonarea individului de către stat şi stabilirea raporturilor între guvernanţi şi guvernaţi, bazate pe învestirea guvernanţilor cu prerogative de putere, dar şi pe responsabilitatea acestora faţă de cei ce i-au învestit (problema legitimităţii puterii şi a folosirii legitime a forţei de constrângere a statului);

e) asigurarea surselor şi a eficienţei actului de guvernare;

f) îndatorirea cetăţenilor de a contribui la formarea fondurilor necesare acoperirii costurilor guvernării, dar şi dreptul acestora la exprimarea consimţământului pentru stabilirea impozitelor şi taxelor, precum şi a destinaţiei acestora;

g) garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti;

h) formarea unei culturi politice, atât a guvernanţilor, cât şi a celor guvernaţi.

Dreptul privat cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează drepturile şi obligaţiile persoanelor fizice şi juridice private şi definesc raporturile între ei (*jus proprium civitatis*)[1].

Potrivit obiectului său de reglementare, dreptul public este format, între altele, din: dreptul constituţional, dreptul administrativ, dreptul financiar, dreptul penal, dreptul internaţional public, iar dreptul privat din dreptul civil, al familiei, al muncii etc.

§10. Dreptul obiectiv şi dreptul subiectiv

O altă delimitare, mai mult teoretică, decât practică, operează între dreptul obiectiv şi dreptul subiectiv[2]. Prima categorie desemnează ansamblul normelor juridice care reglementează relaţiile sociale şi stabilesc astfel ordinea de drept. A doua categorie se referă la drepturile aparţinând unei persoane, în virtutea cărora aceasta poate pretinde altei persoane un anumit comportament juridic. Este esenţial ca drepturile subiective şi condiţiile de exercitare a acestora să fie expres prevăzute de lege, deoarece altfel fiecare individ s-ar simţi îndreptăţit să pretindă altuia o anumită conduită. Izvorul dreptului subiectiv este legea, adică dreptul obiectiv.

---

[1] *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 22; *Ch. Cadoux*, op. cit., p. 24.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea: *M. Djuvara*, op. cit., vol. II, p. 329-357; *E. Speranţia*, op. cit., p. 352-360, p. 370-373: „În sens obiectiv dreptul e totalitatea de norme de acţiune destinate să asigure posibilitatea vieţii sociale prin atenuarea competiţiunii născute din tendinţa de posesiune a valorilor de apartenenţă limitată". Ceea ce determină existenţa unui drept în înţelesul subiectiv este mai întâi existenţa unui interes şi în al doilea rând existenţa unei norme sociale care poate confirma interesul, convertindu-l într-un drept subiectiv.

§11. Dreptul constituţional ca ramură a dreptului public

Orice ramură a dreptului poate fi definită în funcţie de mai multe criterii complementare, între care:

a) domeniul vieţii sociale reglementat de ansamblul normelor juridice ce formează ramura de drept respectivă;

b) natura normelor juridice utilizate pentru normativizarea anumitor raporturi sociale;

c) metoda de reglementare a raporturilor sociale prin norma de drept;

d) calitatea subiectelor raporturilor juridice;

e) natura sancţiunilor aplicate,

f) principiile fundamentale ale fiecărei ramuri juridice[1)].

Aşa cum s-a arătat în literatura de specialitate, fiecare ramură a sistemului de drept este alcătuită dintr-un grup de norme, organic legate între ele, ce reglementează o categorie de relaţii sociale pe baza aceleiaşi metode şi în temeiul unor principii comune[2)]. Dintre cele şase criterii menţionate, criteriul prioritar este obiectul reglementării juridice, celelalte fiind criterii auxiliare[3)]. Criteriile de delimitare a ramurilor de drept răspund mai mult unor cerinţe formale de departajare a unei ramuri de alta şi eventual pentru a acomoda încercările de a crea subdiviziuni, mai mult sau mai puţin justificate în cadrul unor ramuri[4)].

Analizat din această perspectivă analitică, dreptul constituţional este o ramură a dreptului public, ale cărui norme stabilesc cadrul normativ general de organizare a statului şi de stabilire, exercitare şi transmitere a puterii în cicluri electorale democratice, precum şi de reglementare a raporturilor stat-individ şi în sfera acestora, regimul drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor. În concepţia lui Dicey dreptul constituţional cuprinde „totalitatea regulilor care interesează direct sau indirect exerciţiul puterii suverane în stat"[5)]. Din această perspectivă, dreptul constituţional se asociază atât ideii de supremaţie a statului[6)], având rolul de consacrare şi

---

[1)] *C. Ionescu*, Dreptul constituţional ca ramură a dreptului public, în Dreptul nr. 4/2019, p. 60-74.

[2)] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 6.

[3)] *I. Dogaru, N. Popa, D. C. Dănişor, S. Cercel*, Bazele dreptului civil, vol. I, Teoria generală, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 19.

[4)] Pe drept cuvânt, în literatura de specialitate s-a precizat că fenomenul specializării şi autonomizării ramurilor juridice poate fi util din punct de vedere al diversificării programelor de învăţământ şi de cercetare ştiinţifică, dar şi periculos, deoarece el tinde să înmulţească regimurile juridice derogatorii şi poate conduce la încălcarea nejustificată a unor principii a căror utilitate este probată (A se vedea *I. Dogaru, N. Popa, D.C. Dănişor, S. Cercel*, op. cit., p. 21).

[5)] Apud, *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casei Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 17.

[6)] Folosim aici termenul de „*supremaţie a statului*" şi nu de „*suveranitate a statului*", pentru a nu opune această din urmă noţiune cu suveranitatea poporului definită de Benjamin Constant ca „supremaţie a voinţei generale asupra tuturor voinţelor particulare" (*B. Constant*, Cours de politique constitutionnelle, Librairie de Guillaumin et Co, Paris, 1872, p. 177).

apărare a acesteia, cât şi drepturilor şi libertăţilor individului, pe care acesta le pretinde de la stat şi pe care statul i le recunoaşte şi i le garantează. Apare astfel o ipotetică concurenţă între suveranitatea (puterea statului) şi pretenţiile indivizilor şi ale societăţii civile de a beneficia de cât mai multă autonomie şi libertate, ceea ce înseamnă, de fapt, restrângerea sferei de influenţă a puterii statului, adică a suveranităţii statului. Nu vrem să tragem de aici concluzia că între supremaţia statului şi drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor ar fi vreo contradicţie. Statul este dator să vegheze în permanenţă la marja de libertate pe care o îngăduie societăţii civile şi indivizilor, astfel încât întotdeauna să existe un echilibru optim între puterea de stat şi libertăţile individuale[1)].

Ne însuşim concepţia doctrinarilor francezi, potrivit cărora dreptul constituţional modern nu mai poate fi definit ca ansamblu de norme prin care se reglementează cucerirea, exercitarea şi transmiterea puterii, deşi acest obiectiv îşi păstrează neştirbită utilitatea. Pe lângă acest obiectiv, dreptul constituţional contemporan a mai dobândit două caracteristici de bază: stabilirea şi coordonarea sistemului normativ (ierarhic) şi protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului[2)]. Când ne referim la sistemul normativ ierarhic avem în vedere în mod particular situarea constituţiei în vârful piramidei normelor juridice, la baza căreia sunt aşezate normele cu cea mai mică forţă juridică.

Raporturile sociale reglementate de normele de drept constituţional sunt prin esenţa lor raporturi de putere, ceea ce impune cu necesitate caracterul lor imperativ faţă de toate subiectele de drept, inclusiv faţă de autorităţile publice purtătoare de suveranitate naţională. Întrucât sursa principală a normelor dreptului constituţional este însăşi constituţia, precum şi alte acte normative care reglementează raporturi fundamentale de putere, acestea se află în raporturi de supraordonare faţă de toate celelalte norme juridice. Supraordonare nu înseamnă însă subordonare completă. În opinia noastră, fiecare ramură a sistemului naţional de drept îşi afirmă şi păstrează propria autonomie în raporturile de sistem pe care le are una cu cealaltă. Nivelul de supraordonare priveşte strict dispoziţia consacrată în textul constituţional prin voinţa Adunării Constituante şi norma de drept instituită de Parlamentul ordinar într-un act normativ obişnuit[3)]. Este un Bun comun pentru doctrină faptul că dreptul constituţional cuprinde principiile fundamentale în materie pentru întreaga ordine juridică naţională şi că fiecare ramură a sistemului de drept îşi trage legitimitatea din constituţie[4)]. De pe această poziţie, dreptul constituţional este, aşa cum s-a spus în doctrina

---

[1)] Pe parcursul expunerii noastre vom folosi şi termenul de suveranitate a statului, întrucât acesta este încetăţenit în lexicul juridic general, precum şi în vocabularul de drept constituţional şi drept internaţional public.

[2)] A se vedea *L. Favoreau* (coord.), Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 5.

[3)] Actele Parlamentului, ca şi cele ale celorlalte instituţii publice cu atribuţii de reglementare normativă (de nivel naţional sau sectorial) trebuie să fie conforme cu prevederile Constituţiei.

[4)] A se vedea în acelaşi sens, *M. Nicolae*, Drept civil. Teoria generală, vol. I, Teoria dreptului civil, Ed. Solomon, Bucureşti, 2017, p. 105. În doctrină s-a subliniat, de altfel, că în Constituţie sunt consacrate, între altele, principii ale dreptului civil (principiul proprietăţii, principiul egalităţii în faţa legii civile, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti (care sunt şi drepturi

de specialitate, factor structurant al sistemului de drept, dar are și vocație de coordonare și forjare a unor tipare de reglementare normativă pentru toate ramurile de drept potrivit obiectului de reglementare al acestora[1]. Scopul final al acestei coordonări este legat de unul din rolurile fundamentale ale dreptului: ordonarea relațiilor sociale potrivit principiului supremației constituției. Să mă explic: dacă în constituție sunt stabilite principiile fundamentale ale ordinii politice și ale celei juridice, toate ramurile sistemului de drept trebuie să aibă un izvor unic, adică norma juridică de rang constituțional[2]. În procesul legislativ de creare a normelor substanțiale specifice fiecărei ramuri a dreptului, se pleacă de la NORMA MATCĂ (dispoziția înscrisă în constituție), iar normele rezultate din voința legiuitorului ordinar își păstrează specificul sferei sociale în care se aplică, dar păstrează în ADN-ul lor tehnico-legislativ, voința Adunării Constituante[3]. Raporturile juridice care rezultă din aplicarea normelor juridice de ramură nu sunt raporturi de drept constituțional, ci raporturi juridice sectoriale (după caz, de drept civil, drept comercial, dreptul familiei, drept penal, drept administrativ, financiar, fiscal etc.). În consecință, normele juridice care stau la baza nașterii sau, după caz, la încetarea raporturilor respective sunt norme de ramură.

Dacă dreptul constituțional este, în raport cu celelalte ramuri de drept, un drept supraordonat și un drept coordonator, aceasta nu înseamnă că nu își poate însuși reguli de drept comun din conținutul acestora, cărora le conferă o haină constituțională prin înscrierea lor în textul constituției. Avem aici în vedere, în mod deosebit, faptul că textul constituțional în vigoare a preluat din legislația existentă în momentul elaborării constituției, prevederi care se regăseau, de pildă în Codul civil, precum și în alte acte normative[4].

---

subiective civile) și garanții juridice ale acestora. A se vedea *Gh. Beleiu*, Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, Casa de editura și presă „Șansa", București, 1995, p. 35; *G. Boroi*, Drept civil. Partea generală. Persoanele, Ed. All Beck, București, 2001, p. 10.

[1] În doctrină s-a precizat că „Sistemul juridic este constituit dintr-un ansamblu de reguli aflate într-un raport de subordonare ierarhică. Prima problemă care se pune este cea a eventualei contradicții dintre o normă și norma aflată pe o poziție superioară în ierarhia normativă. Principiile soluționării acestui conflict rezidă în regula că norma inferioară își bazează validitatea pe norma superioară ei în ierarhie. Așadar, orice normă juridică ce contrazice norma aflată pe o poziție superioară în ierarhia normativă își pierde fundamentul și trebuie exclusă din ordinea juridică" [a se vedea *I. Dogaru* (coord.), Drept civil. Ideea curgerii timpului și consecințele ei juridice, Ed. All Beck, București, 2002, p. 65].

[2] A se vedea *C. Ionescu*, Dreptul constituțional ca ramură a dreptului public, în Dreptul, nr. 4/2019, p. 60-74.

[3] Autorii de drept civil arată că „dreptul constituțional conține norme care consacră unele principii ale dreptului civil; principale drepturi și libertăți ale omului, înscrise în legea fundamentală, sunt și drepturi subiective civile ale persoanelor fizice; organele de stat menționate în Constituție, sunt în marea lor majoritate persoane juridice, deci și subiecte ale raportului juridic civil, garanțiile juridice ale drepturilor subiective civile sunt stabilite de Constituție" (a se vedea *G. Boroi*, Drept civil. Partea generală. Persoanele, Ed. All Beck, București, 2001, p. 10).

[4] Așa se explică, de pildă, includerea în textul Constituției adoptate în 1991 și revizuite în 2003, a principiului neretroactivității legilor [art.15 alin. (2)] și reglementărilor de principiu referitoare la familie (art. 48).

Normele de drept constituţional au ca scop apărarea şi valorificarea intereselor cele mai generale ale societăţii şi ale statului, a valorilor fundamentale ale unei comunităţi umane organizată politic şi localizată geografic pe un teritoriu determinat.

Metoda folosită de către Adunările Constituante şi parlamentele ordinare pentru reglementarea raporturilor sociale de putere este specifică creării normelor juridice imperative (onerative şi prohibitive). În principiu, Adunările Constituante originare se bucură de o competenţă deplină în stabilirea cadrului constituţional de organizare şi funcţionare a puterilor în stat, nu au nicio constrângere formală în ceea ce priveşte stabilirea conţinutului viitoarei constituţii. Aceasta şi explică poziţia supraordonată a dispoziţiilor Legii fundamentale faţă de celelalte acte juridice ale autorităţilor publice instituite. Destinatarii normelor de drept constituţional nu au nicio posibilitate legală de a se eschiva de la respectarea acestora şi, uneori, chiar de a renunţa la beneficiul unei astfel de norme. De pildă, parlamentarii nu pot renunţa prin declaraţii personale la imunitatea parlamentară, întrucât aceasta este de ordine publică.

Dreptul constituţional este ansamblul de reguli şi principii prin care se stabileşte cadrul normativ general, potrivit căruia se organizează şi se guvernează un stat[1]. Profesorul George Alexianu arăta că în sfera de competenţă a dreptului constituţional intră toate regulile care fixează organele centrale ale statului şi modul lor de funcţionare, precum şi organele de autonomie locală. El se ocupă în special de modul de succesiune al autorităţii suverane, de modul de desemnare a puterii legiuitoare, organizarea şi prerogativele puterii judecătoreşti, organizarea puterii executive, răspunderea ministerială, răspunderea statului, supremaţia constituţională, organizarea puterii constituante[2].

Într-o altă opinie, dreptul constituţional este definit ca fiind alcătuit din norme juridice care reglementează, între altele, forma statului, organizarea, funcţionarea şi raporturile dintre puterile publice, limitele puterilor publice, organizarea politică a statului[3].

În opinia profesorului Tudor Drăganu, dreptul constituţional desemnează ansamblul normelor juridice care reglementează forma de stat, forma de guvernământ, organizarea şi funcţionarea parlamentului, raporturile acestuia cu celelalte organe ale statului, inclusiv regulile cu orice alt obiect, dacă sunt consacrate prin însuşi textul constituţiei[4]. Profesorii Paul Negulescu şi George Alexianu au definit dreptul constituţional luând ca unic reper obiectul său de reglementare. Astfel, cei doi autori considerau că dreptul constituţional este ansamblul de reguli şi principii după care se organizează şi se guvernează un stat[5]. Se poate observa că definiţiile citate expun individul preeminenţei statului, deoarece nu au în vedere explicit menirea

---

[1] *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului, vol. I, Ed. Librăriei Socec & Co SA, Bucureşti, 1930, p. 132-133.

[2] *G. Alexianu*, op. cit., p. 17.

[3] A se vedea: *I. Muraru*, op. cit., vol. I, p. 17; *G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 11-16.

[4] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. 1, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 39.

[5] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 19.

dreptului constituţional de a consacra şi garanta prin voinţă constituantă drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. Acest rol al dreptului constituţional merită cu prisosinţă să fie menţionat într-o definiţie a acestei ramuri de drept.

Mircea Djuvara a definit dreptul constituţional pornind tot de la obiectul de reglementare al acestuia. În acest sens, profesorul Mircea Djuvara considera că dreptul constituţional, ca disciplină ştiinţifică studiază pe de-o parte drepturile individuale, adică libertăţile publice şi pe de altă parte, organizarea suveranităţii, a puterilor în stat[1].

În doctrina de specialitate franceză este unanim acceptat că obiectul dreptului constituţional constă în încadrarea juridică a fenomenelor politice[2] şi că acesta poate fi definit prin caracterele sale materiale sau prin cele formale[3]. Chiar dreptul constituţional este definit ca ansamblul regulilor de drept care stabilesc compunerea, mecanismele şi competenţele sau puterile organelor (componentelor) superioare ale statului: guvernanţi şi popor[4]. În această concepţie, revine dreptului constituţional rolul de a asigura prin normele sale, care se impun tuturor organelor statului, inclusiv poporului, respectarea libertăţile fundamentale ale individului, ca şi ale colectivităţilor[5]. Acesta este rolul originar al constituţiei scrise: de a prescrie norme care, între altele, să pună bazele unei societăţi politice în care puterea publică să fie limitată (prin instrumente şi proceduri constituţionale) şi, totodată, să garanteze, în acest fel libertatea cetăţeanului, precum şi pe cea a comunităţii cetăţenilor. În doctrina constituţională franceză este un bun comun să se considere că „dreptul constituţional, în sens material, este ansamblul regulilor relative la organizarea Statului, adică la desemnarea celor care exercită puterea, stabilirea atribuţiilor acestora şi a raporturilor lor reciproce"[6]. Din punct de vedere formal, autorii francezi apreciază că dreptul constituţional este ansamblul normelor juridice care au o valoare superioară celorlalte norme şi că în această calitate, normele de rang constituţional servesc ca fundament pentru validitatea altor norme, în condiţiile în care normele constituţionale nu se bazează pe nicio altă normă de drept[7].

---

[1] *M. Djuvara*, op. cit., p. 140.

[2] *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1997, p. 3.

[3] *G. Burdeau, F. Hamon, M Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 23. Potrivit acestei concepţii, din punct de vedere material, dreptul constituţional este ansamblul normelor caracterizate prin obiectul lor de reglementare, iar din punct de vedere formal, dreptul constituţional poate fi definit prin locul pe care îl ocupă în ordinea juridică ierarhică (Ibidem).

[4] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1990, p. 15-16. Aceste norme, precizează autorul citat, au ca scop, în regimurile politice liberale, şi îndeosebi în regimurile politice liberale şi democratice, de a asigura supremaţia dreptului, (adică Statul de drept), faţă de cei care guvernează (parlament, guvern, şeful statului şi puterea judecătorească) şi chiar faţă de popor şi, prin urmare, de a garanta libertatea. (op. cit., p. 16).

[5] Idem, p. 16.

[6] *G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, op. cit., p. 24.

[7] Idem, p. 33.

Dreptul constituţional apare în cadrul sistemului de drept într-o dublă ipostază: pe de-o parte, ca ramură a dreptului, iar pe de altă parte, ca factor structurant al întregului sistem[1]. Şi este firesc să fie aşa. Această din urmă caracteristică a dreptului constituţional este o consecinţă a supremaţiei constituţiei. În doctrină s-a spus în mod corect că dreptul constituţional, este o ramură componentă a sistemului naţional de drept care cuprinde normele şi instituţiile juridice având ca obiect de reglementare acele raporturi sociale care iau naştere în procesul exercitării puterii publice[2]. Într-o altă opinie, dreptul constituţional ar fi ansamblul normelor care reglementează modul de producere al celorlalte norme, validând întregul sistem juridic[3].

În ceea ce ne priveşte, considerăm că ceea ce dă specificitate dreptului constituţional, ca ramură a sistemului de drept naţional este tocmai obiectul său de reglementare, şi anume stabilirea cadrului juridic în care urmează să se desfăşoare procedurile democratice de cucerire, exercitare şi apărare a puterii publice, precum şi instituirea raporturilor generale între stat şi cetăţenii săi. Dreptul constituţional este un „drept al Statului"[4]. În această calitate, normele constituţionale sunt destinate să instituie cadrul procedural de exercitare legală a puterii şi autorităţii organelor de stat. Din această perspectivă, se poate spune că dreptul constituţional legitimează puterea statului. Altfel spus, fără respectarea normelor de rang constituţional, actele puterii de stat sunt lovite de nulitate.

Pentru esenţa şi definiţia dreptului constituţional contează mai puţin aptitudinea acestuia de a reglementa modul de producere al celorlalte norme juridice, ca modalitate de validare a întregului sistem juridic. Fără îndoială, normele de drept constituţional formează izvorul întregii ordini juridice, dar acest lucru este posibil numai datorită includerii lor în constituţie, or includerea normelor respective în constituţie se datorează domeniului lor de reglementare: exercitarea puterii. Pentru înţelegerea esenţei dreptului constituţional contemporan este relevantă, credem, şi asocierea acestuia, în programele curriculare ale facultăţilor de drept, cu studierea instituţiilor politice, adică a corpurilor care guvernează, care exercită puterea politică. Finalmente, destinatarii puterii exercitate de organele statului, potrivit procedurilor stabilite prin normele de drept constituţional, sunt indivizii, cetăţenii statului respectiv. De aceea, unul din scopurile dreptului constituţional este de a asigura drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor.

În constituţie sunt înscrise principiile de drept, orientările fundamentale pentru toate ramurile dreptului[5]. Legislaţia penală, administrativă, civilă, fiscală, a dreptului familiei, dreptului mediului, al muncii, financiar etc. concretizează principiile şi normele constituţionale şi nu pot deroga de la acestea. În acest fel, dreptul constituţional

---

[1] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 17.

[2] Ibidem.

[3] *D.C. Dănişor*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I. Teoria generală, Tratat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 2.

[4] A se vedea şi *D. Turpin*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2007, p. 14.

[5] *C. Ionescu*, Conceptul de principiu constituţional, Trăsături definitorii, S.C.J. nr. 4/1987.

apare ca ramură conducătoare a dreptului fiecărei ţări. Cum? Îmbrăcând în formă juridică supremă cele mai importante cerinţe sociale – acelea de a căror respectare sau înfăptuire depinde realizarea intereselor generale, naţionale ale unei societăţi. Aceste interese au o valoare şi o întindere universală. Iată de ce normele dreptului constituţional dintr-o ţară pot să se asemene, într-o anumită privinţă, cu normele de drept constituţional ale altei ţări. În schimb, legislaţia familiei, de pildă, din cele două ţări prezintă deosebiri esenţiale.

În caracterizarea identităţii şi importanţei dreptului constituţional trebuie să se aibă în vedere calitatea raporturilor sociale reglementate de normele constituţionale. Aceste raporturi sunt circumscrise sferei de înfăptuire a puterii politice. Din această perspectivă, dreptul constituţional a fost definit în literatura de specialitate ca acea ramură a dreptului unitar formată din normele juridice care reglementează relaţiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menţinerii şi exercitării statale a puterii[1]. Într-o altă opinie, dreptul constituţional desemnează ansamblul normelor juridice care reglementează forma de stat, forma de guvernământ, organizarea şi funcţionarea parlamentului, raporturile acestuia cu celelalte organe ale statului, inclusiv dispoziţiile cu orice alt obiect, dacă sunt consacrate prin însuşi textul constituţiei[2].

Este indiscutabil că relaţiile sociale care formează domeniul de reglementare al dreptului constituţional se deosebesc de toate celelalte relaţii sociale reglementate normativ. Ca importanţă, ele depăşesc orice alte tipuri de relaţii sociale, motiv pentru care şi normele dreptului constituţional se deosebesc de celelalte norme juridice, atât din punct de vedere al importanţei, cât şi din punct de vedere al obiectului lor, care constă în instituirea cadrului legal de exercitare a puterii de stat[3]. Cu alte cuvinte, guvernanţii întreprind acţiuni politice, desfăşoară politică în limitele stricte ale constituţiei[4]. Dreptul constituţional, ca disciplină academică şi ştiinţă juridică, nu poate fi înţeles deplin decât în legătură cu politica, înţeleasă şi ea ca disciplină academică, dar şi ca practică, precum şi cu puterea socială. Politica ar putea fi definită ca ansamblu de metode, practici şi instrumente de folosire organizată a puterii sociale

---

[1] A se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 18.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Târgu-Mureş, 1993, p. 30.

[3] A se vedea *G. Vrabie*, op. cit., p. 15.

[4] Într-un enunţ general, politica reprezintă activitatea de conducere autonomă a societăţii prin decizii privind direcţionarea dezvoltării societăţii spre anumite obiective prezentate de partidele aflate la putere în programul de guvernare şi alocarea de resurse umane şi materiale în acest scop. M. Weber definea politica ca fiind orice fel de activitate de conducere autonomă (politică monetară, demografică, sindicală, culturală ş.a.). Într-o perspectivă politologică pragmatică, prin politică se înţelege acel gen de activitate desfăşurată de o elită politică (guvernanţi) care constă în adoptarea de către aceasta a deciziilor de guvernare şi impunerea lor celor guvernaţi, precum şi în asigurarea că deciziile respective sunt respectate. Un alt concept legat de politică este *politicul*, termen politologic care poate fi definit ca raport între guvernanţi şi guvernaţi, indiferent care ar fi caracterul şi natura politicii (a se vedea: *I. Mitran*, Politologia în faţa secolului al XXI-lea, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1999, p. 10-11; *V. Măgureanu*, Studii de sociologie politică, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 30-34).

pentru atingerea anumitor obiective dinainte stabilite, care exprimă fie interesele unui grup minoritar, fie ale unei colectivităţi largi. Vorbim astfel de politică culturală, economică, monetară, demografică, militară, internaţională ş.a.m.d.

Privită din această perspectivă politică poate fi un obiect de studiu academic în universităţi sau un câmp de experimente pentru oamenii politici. Mai aproape de această perspectivă se situează termenul de putere socială, desprins şi el din două mari concepte: putere politică (care aparţine poporului în virtutea suveranităţii sale) şi puterea de stat (care le este conferită instituţiilor politice prin proceduri electorale periodice). Puterea socială a fost definită ca putere a oamenilor asupra altor oameni. Oricine îşi poate pune întrebarea ce loc revine dreptului constituţional ca ramură a sistemului de drept şi, totodată, ca disciplină academică în acest complex de relaţii de putere. Ca ramură de drept, dreptul constituţional conţine dispoziţii legale şi procedurale de exercitare a puterii statului, adică a instituţiilor politice. În acelaşi timp, dreptul constituţional construieşte cadrul legal de a cărui respectare va depinde legitimitatea instituţională a instituţiilor politice care vor fi îndrituite să exercite puterea de stat, cu alte cuvinte să legitimeze puterea socială. Ca şi ştiinţa dreptului administrativ, ştiinţa dreptului constituţional include pe lângă componenta de bază – elementul juridic – şi o componentă politică având o legătură directă cu ştiinţa politică[1)].

Într-o altă opinie, se poate vorbi de un triplu obiect al dreptului constituţional:

a) reglementarea instituţiilor politice şi a celor administrative şi jurisdicţionale (dreptul constituţional instituţional);

b) reglementarea „sistemului surselor dreptului sau sistemului normativ" (dreptul constituţional normativ);

c) reglementarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti (dreptul constituţional substanţial sau relaţional)[2)].

Fără a ne delimita de opiniile semnalate privind obiectul dreptului constituţional, considerăm că acesta cuprinde ansamblul unitar al dispoziţiilor legale, cuprinse în constituţie sau acte normative subsecvente acesteia, aplicabile mecanismului de organizare şi de exercitare a puterii suverane în stat pentru a-i legitima acţiunile, precum şi garantării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Analiza normelor juridice aparţinând dreptului administrativ, dreptului financiar şi ale altor ramuri ale dreptului public arată că şi aceste norme reglementează unele relaţii sociale din domeniul exercitării puterii. Ceea ce deosebeşte normele de drept constituţional de toate acestea, este faptul că relaţiile rezervate domeniului dreptului constituţional sunt cele mai importante în ansamblul relaţiilor sociale. De aceea ele au un caracter fundamental.

Constituţia conţine însă şi norme juridice care prin obiectul lor de reglementare formează alte ramuri de drept. Avem în vedere norme de drept privat, care aparţin prin esenţa lor dreptului civil, dreptului familiei, dreptului muncii etc. Faptul că

---

1) A se vedea: *P. Weil*, Le droit administratif, P.U.F., Paris, 1989, p. 5; *I. Iorgovan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. Atlas Lex, 1994, p. 4.

2) A se vedea *L. Favoreu*, Le Droit constitutionnel, droit de la constitution et constitution du droit, Revue française de droit constitutionnel nr. 1/1990; *I. Deleanu*, op. cit., p. 12.

aceste norme juridice particulare au fost introduse de Adunarea Constituantă în Legea fundamentală, nu înseamnă nicidecum că ele ar contura un cadru de exercitare a puterii de stat în domeniile respective. Aceste norme îşi au locul în Constituţie datorită importanţei lor sociale, evaluate astfel de Adunarea Constituantă. Normele respective nu au un rol determinant în procesul de exercitare a puterii şi vor forma substanţa altor ramuri de drept (drept civil, dreptul familiei, dreptul muncii etc.)

Sediul juridic al normelor dreptului constituţional nu se localizează însă exclusiv, la nivelul constituţiei. Constituţia consacră principiile constituţionale, dispoziţiile-cadru sau cele de importanţă esenţială cum ar fi normele referitoare la forma de stat, la organizarea şi funcţionarea parlamentului, la atribuţiile şefului statului şi raporturile acestuia cu celelalte organisme de guvernare ş.a. Aceste norme fac parte din conţinutul propriu-zis al constituţiei, întrucât odată stabilite, se modifică mult mai greu.

Stabilirea obiectului sau domeniului de reglementare al dreptului constituţional poartă amprenta amplitudinii şi complexităţii transformărilor sociale, a caracteristicilor vieţii social-politice. În funcţie de aceste caracteristici, obiectul normelor dreptului constituţional poate fi mai restrâns, sau dimpotrivă, poate penetra în domenii rezervate altor ramuri de drept, suprapunându-se acestora într-o relaţie de complementaritate. Este vorba de un aşa numit proces de constituţionalizare a unor ramuri ale dreptului, rezultat din extinderea reglementării constituţionale a unor relaţii sociale rezervate prin tradiţie altor ramuri de drept, precum şi din consacrarea în constituţii a unor principii directoare pentru întregul sistem de drept. Ne referim în acest sens, între altele, la principiul neretroactivităţii legii consacrat în art. 15 alin. (2) din Constituţia României, la garantarea accesului liber la justiţie, ocrotirea constituţională a proprietăţii etc.[1)]

Constituţionalizarea dreptului se produce, în principiu, prin stabilirea în constituţie a unor norme şi principii de drept obligatorii pentru legiuitor, administraţie publică şi magistraţii judecători care aplică norma de drept, precum şi prin preluarea în textul constituţional a unor norme de ramură cărora le este conferită astfel autoritatea şi supremaţia constituţiei, dar, în rest, ele rămân norme substanţiale pentru o anumită ramură a dreptului.

Procesul constituţionalizării altor ramuri de drept a fost declanşat în statele democratice din Europa Occidentală, fiind întâlnit şi în Estul Europei. Constituţionalizarea ramurilor dreptului, ca proces, nu este de dată recentă, doar denumirea procesului în sine este nouă. Apariţia constituţiilor scrise şi fundamentarea supremaţiei normei constituţionale asupra celorlalte norme de drept nu constituie un indiciu al unei „legitimităţi constituţionale" a întregului sistem de drept, care poate fi privită ca o componentă teoretică primară a constituţionalizării dreptului? Răspunsul nu poate fi decât afirmativ. Este un lucru comun în teoria dreptului că toate ramurile acestuia îşi au sorgintea în principiile constituţionale. Principiul de drept penal *nulla poena*

[1)] A se vedea *I. Filipescu, V. Zlătescu*, Dreptul civil constituţional român, în Dreptul nr. 3/1994; *R. Legeais*, L'influence de la Constitution sur le droit privée, Revue internationale de droit comparé, 1982; *P. Bon*, Le constitutionalisation du droit espagnol, Revue française de droit constitutionnel nr. 5/1991.

sine lege a devenit odată cu constituţionalismul modern un principiu constituţional. La fel, regimul juridic al proprietăţii este consacrat la nivel de principiu în constituţie. Chiar şi principiul neretroactivităţii legilor a fost socotit întotdeauna un principiu de ordin constituţional asupra căruia nu mai era nevoie să se mai insiste, chiar dacă nu era înscris formal în constituţie[1]. Vechea doctrină constituţională românească a subliniat cu prisosinţă că dreptul constituţional, prin natura sa, stăpâneşte întreaga ramură a dreptului public şi privat[2].

Obiectul dreptului constituţional constă în reglementarea organizării şi funcţionării statului şi a organelor sale: şeful statului, parlament, guvern, instanţe judecătoreşti, administraţia publică şi a raporturilor dintre acestea, a raporturilor între stat şi cetăţean, precum şi a drepturilor şi îndatoririlor acestuia[3].

Izvoarele dreptului constituţional sunt: constituţia; legi constituţionale; anumite legi organice, decrete-lege.

Subiectele dreptului constituţional sunt: poporul, statul şi anumite organisme ale sale; partidele şi formaţiunile politice legal constituite; cetăţenii grupaţi în circumscripţii electorale, precum şi un număr de 100.000 şi respectiv 500.000 de cetăţeni cu drept de vot, cărora li se recunoaşte în anumite condiţii dreptul de iniţiativă legislativă sau de revizuire a Constituţiei; cetăţeanul în anumite ipostaze (alegător, destinatar al drepturilor şi îndatoririlor fundamentale); candidaţii propuşi de partidele şi formaţiunile politice legal constituite, precum şi candidaţii independenţi la funcţia de Preşedinte al României, deputat sau senator, ori în funcţiile elective pe plan local (primari şi membri ai consiliilor locale); organizaţii neguvernamentale legal constituite care au ca unic scop apărarea drepturilor omului (în raporturi juridice cu caracter electoral); deputaţii şi senatorii, autorităţii publice cu statut constituţional ş.a.

Poporul este principalul subiect al dreptului constituţional. Capacitatea sa juridică este consfinţită chiar în Constituţie. Ca atare, nu există un act de recunoaştere a capacităţii sale juridice; aceasta este subînţeleasă, deoarece poporul este chiar

---

[1] *P. Negulescu*, op. cit., p. 555 („atât de evident era că puterea legiuitorului nu se putea întinde în trecut încât nici nu s-a mai găsit necesar să se mai reproducă expres de constituţie. E un principiu de legitimitate constituţională"). Accentul care se pune, atât în doctrină, cât şi în practica legislativă pe recunoaşterea şi garantarea unor drepturi fundamentale ale omului rezultate din concepţia dreptului natural, cum ar fi dreptul la viaţă, egalitatea, libertatea ş.a., face ca unor asemenea drepturi să li se confere o valoare supraconstituţională. Prin termenul de *supraconstituţionalitate*, conferit unor drepturi şi libertăţi inalienabile individului, autorii înţeleg superioritatea anumitor reguli sau principii calificate ca norme, asupra conţinutului constituţiei, norme care pot să figureze expres în textul constituţional sau să fie deduse implicit din acesta. (A se vedea, pentru detalii: *S. Rials*, Supraconstitutionnalité et systématicité du Droit, în Archives de philosophie du Droit, vol. XXXI, Sirey, Paris, 1986, p. 64; *S. Arné*, Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles, Revue du droit publique nr. 2/1993).

[2] A se vedea *G. Alexianu*, op. cit., p. 18.

[3] Pentru o prezentare mai largă a definiţiei dreptului constituţional, a se vedea şi *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 19-24.

titularul, exclusiv titular al puterii politice. Într-o clasică formulare constituţională, cu valoare de principiu constituţional, se spune că „puterea emană de la popor". Articolul 3 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 1789 precizează că „principiul suveranităţii rezidă în mod esenţial în naţiune".

Constituţia României aplică acest principiu prevăzând în art. 2 alin. (1) că: „suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum". Mai mult chiar, Constituţia precizează în acelaşi articol că „niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu". Legea fundamentală nu se referă în articolul menţionat, în mod concret la „puterea poporului", ci la unul dintre caracterele esenţiale ale acesteia: caracterul suveran al puterii[1]. Prin urmare, Constituţia nu face omisiune sau o înlocuire de termeni, ci dimpotrivă, subliniază cel mai important caracter al puterii. Din acest caracter izvorăşte şi trăsătura statului român ca stat suveran şi independent.

Statul, în întregul său, sau organisme ale sale sunt subiecte de drept constituţional în raporturile juridice specifice acestei ramuri de drept. În statele federative, statele componente ale acestora şi statul federal propriu-zis au calitatea de subiect de drept constituţional, atribuţiile sau prerogativele acestora fiind prevăzute în constituţie.

Într-un stat de drept, întemeiat pe principiile pluralismului politic, *partidele politice* sunt cele care de fapt declanşează procesele politice. Practic, nu există procese politice în care să nu fie implicate într-un fel sau altul partidele politice. Chiar principiul pluralismului politic este consfinţit în Constituţie. Din punct de vedere al raporturilor de drept constituţional, partidele politice legal constituite au vocaţie de subiect de drept constituţional; depun candidaturi pentru mandatele de deputaţi şi senatori, pentru funcţia de Preşedinte al republicii.

În general, *cetăţenii* dobândesc periodic calitatea de subiect de drept constituţional (cu ocazia campaniilor electorale).

---

[1] A se vedea pentru dezvoltări *C. Ionescu*, Constituţia României, Titlul I. Principii generale, art. 1-14. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 86-88.

BCU IASI / CENTRU VECHI

Capitolul II
Originea şi trăsăturile generale ale instituţiilor politice

Folosirea noţiunii de „instituţie politică" în cursurile de drept constituţional este pe deplin îndreptăţită, întrucât ca ramură a sistemului de drept, dreptul constituţional reglementează raporturile sociale din domeniul cuceririi şi exercitării puterii politice, or aceasta se exercită prin instituţii politice[1]. Altfel spus, dreptul constituţional stabileşte, între altele, modul de organizare şi funcţionare, precum şi atribuţiile instituţiilor prin intermediul cărora se exercită puterea politică şi raporturile între ele. În acest fel, mai mult decât orice altă ramură a sistemului de drept, dreptul constituţional are cele mai diverse şi mai substanţiale legături cu sfera politicii, care este la rândul său un domeniu predilect al sociologiei politice şi al ştiinţei politice, precum şi al psihologiei sociale.

Dacă dreptul constituţional ca disciplină ştiinţifică studiază modul de instituire, organizare şi prerogativele instituţiilor politice, sociologia politică şi politologia sunt interesate îndeosebi de metodele şi practicile de guvernare utilizate de instituţiile politice, de legitimitatea acestora şi de raporturile lor cu cei guvernaţi, cele două tipuri de analiză teoretică completându-se reciproc în avantajul cunoaşterii mai corecte a fenomenelor politice[2].

Conceptul de instituţie politică nu poate fi explicat, cel puţin în ceea ce priveşte originea acestora şi procesul lor de cristalizare, fără a face în prealabil o prezentare a începuturilor de organizare socială, precum şi a formelor şi instrumentelor folosite de comunităţile social-umane pentru realizarea unei socializări dezirabile populaţiei acestora.

Orice grup social, indiferent care ar fi gradul său de evoluţie, presupune un ansamblu de interacţiuni între membrii săi. Amploarea şi diversitatea interacţiunilor depind de nivelul de dezvoltare a grupului, precum şi de relaţiile acestuia cu alte asemenea grupuri. Interacţiunile dintre membrii grupului social se desfăşoară potrivit unor modele-standard (credinţe religioase, simboluri, totemuri, reguli de conduită morală, norme juridice, valori culturale, practici economice etc.) care tind să formeze un anumit tip de comportament impus de forţa publică prin structuri şi metode de

---

[1] Apelativul „instituţie politică" a fost adăugat cursurilor de Drept constituţional predate în învăţământul superior juridic francez, prin Decretul din 27 martie 1954 (a se vedea *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1968, p. 19; *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 26).

[2] A se vedea *C. Ionescu*, Conceptul de instituţie politică în dreptul constituţional, în S.D.R. nr. 1-2/1997.

guvernare: supunere, autoritate, dominaţie, reglementarea relaţiilor sociale etc. Se asigură astfel, un anumit grad de ascultare şi supunere socială, un statut social de egalitate, libertate şi solidaritate, precum şi un potenţial de răzvrătire socială a celor nemulţumiţi de modul în care sunt obligaţi să se supună forţei publice. Tipul de comportament social s-a stabilit iniţial printr-o practică îndelungată. În epoca contemporană, modelele-standard de conduită se stabilesc, în general, pe cale normativă, astfel încât formarea comportamentului social-uman, ca răspuns la modelul-standard se formează practic instantaneu sub sancţiunea instituţiilor politice specializate.

În felul acesta, societatea îşi creează structuri stabile învestite cu atribuţiile şi forţa necesară de a conserva, apăra şi dezvolta modele-standard de comportament şi scopuri fundamentale dezirabile societăţii respective, grupurilor şi indivizilor existente în societatea dată[1]. Asemenea structuri sunt nu numai stabile, dar au şi cea mai largă sferă de cuprindere a relaţiilor sociale răspunzând, totodată, nevoilor vitale, esenţiale ale societăţii, lipsa lor ducând la disoluţia societăţii înseşi[2].

În societate funcţionează instituţii sociale diverse, corespunzătoare unui grup social, fiecare dintre ele acoperind o anumită sferă de relaţii sociale şi răspunzând anumitor nevoi sociale bine determinate. În cadrul fiecărei asemenea instituţii sociale se desfăşoară un tip determinat de interrelaţii între indivizi, întemeiate pe modele standard de comportament, impuse prin mecanisme şi proceduri ferme de influenţare şi de control social, ale căror principale funcţii constau în perpetuarea şi progresul grupului, eliminarea conflictelor şi asigurarea unui echilibru social, a solidarităţii şi omogenităţii structurale a grupului, cu respectarea diversităţii caracterologice şi a personalităţii fiecărui membru al acestuia. Cu timpul, fiecare comunitate social-umană organizată statornic pe un anumit teritoriu va căpăta trăsături psiho-sociale inconfundabile, va căpăta un mod propriu de a gândi, de a acţiona şi reacţiona din punct de vedere psihologic la provocările vieţii sociale.

Într-un sens general, termenul de instituţie îşi trage rădăcinile semantice din verbul latin *instituo* (a întemeia, a organiza, a ridica, a aşeza cu temei) sau din *institutum* (obicei, principiu de organizare, rânduială, aşezământ). *Institutio* se traduce prin orânduială, regulă. Toate aceste sensuri presupun intervenţia indivizilor învestiţi cu autoritate pe care o exercită asupra altora, în vederea realizării anumitor interese (personale sau de grup). În limbajul comun, noţiunea de instituţie desemnează instituţiile care au un statut, structură ierarhică, reguli de funcţionare, atribuţii şi care acţionează în mod organizat pentru realizarea anumitor nevoi colective (sociale). Modelul tipic de organizaţie care întruneşte condiţiile enunţate este statul.

---

[1] A se vedea şi *C. Schifirneţ*, Sociologie, Ed. Economică, Bucureşti, 1999, p. 59.

[2] Familia, de pildă, este o instituţie socială care impune şi apără anumite modele-standard transformate în tip de comportament pentru membrii familiei respective. Biserica, la rândul ei, este o instituţie socială cu o sferă mult mai largă de cuprindere a vieţii spirituale şi sociale. Atât familia cât şi biserica ca instituţii sunt stabile, au o anumită sferă de cuprindere socială, dar nu satisfac nevoile vitale, esenţiale şi globale ale societăţii, cum le satisfac, de pildă, parlamentul, guvernul, şeful statului, instanţele judecătoreşti ş.a.

Conceptul de instituţie, în caracteristicile sale primare, are accepţiuni particulare în sociologie, politologie şi ştiinţa dreptului. În sociologie, termenul de instituţie desemnează, îndeobşte, regulile de influenţare şi control social ale comportamentelor individuale, modelele specifice şi stabile de organizare şi desfăşurare a interacţiunilor între indivizi şi grupuri sociale orientate spre satisfacerea unor nevoi de bază, valori şi interese cu importanţă esenţială pentru menţinerea colectivităţilor sociale.

În cercetările şi studiile sociologice există o diversitate de opinii referitoare la conceptul de instituţie (socială). În general, prin instituţie se înţelege ceea ce este creat sau instituit de oameni, spre deosebire de ceea ce este dat de natură (fenomenele naturale)[1]. Sociologul francez E. Durkheim înţelegea prin instituţie (socială) obiceiuri şi practici sociale preexistente individului şi care se impun în mod obiectiv.

Preocupat de tema teoriei generale a instituţiilor politice, M. Prelot relevă că în accepţiunea cea mai tradiţională, termenul de instituţie desemnează ansamblul organismelor şi mecanismelor existente într-o societate la o epocă determinată[2]. La rândul său, P. Pactet subliniază că în sens strict, instituţia reprezintă un ansamblu sau complex de norme care se raportează la aceeaşi temă sau acelaşi obiect şi care, în consecinţă, prezintă o anumită unitate şi o anumită stabilitate, putând fi în interiorul unei ramuri a dreptului pozitiv considerată şi studiată ca atare[3].

Cât priveşte instituţiile politice, profesorul Pactet consideră că prin instituţie politică ar trebui să se înţeleagă întotdeauna, în sens restrâns, organele însărcinate să exercite puterea şi normele relative la această activitate[4]. Din această perspectivă instituţiile politice nu s-ar diferenţia câtuşi de puţin de dreptul constituţional, chiar dacă ele se referă la organele puterii, iar dreptul constituţional la mecanismele juridice de exercitare a puterii[5].

Instituţia politică nu este altceva decât forma prin care se exteriorizează puterea. Ceea ce determină natura instituţiilor politice este capacitatea acestora de a folosi puterea pentru realizarea unui interes general. În lipsa instituţiilor politice puterea se

---

[1] În această concepţie se face deosebire între actul de procreare care este un fenomen natural şi căsătoria care este o instituţie, aflată la baza altei instituţii: familia. În cadrul familiei, fenomenul natural al procreării se socializează tinzând să devină în parte un act social. Instituţiile politice sunt „lucruri stabilite de oameni în domeniul vieţii politice" (a se vedea *A. Hauriou*, op. cit., p. 19). În sensul cel mai general, instituţia este obiectivarea unor raporturi sociale, fixarea, materializarea lor pentru a asigura o structurare a conduitelor umane, prestanţa în timp a unui mod de relaţionare a agenţilor locali (*L.P. Zăpârţan*, Repere în ştiinţa politicii, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 116). În literatura de specialitate s-a remarcat că instituţiile sunt forme organizatorice create de oameni în vederea realizării unor interese, atingerii unor scopuri (*G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 33).

[2] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 41.

[3] *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 34. Autorul francez are în vedere conceptul de instituţie juridică.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

exercită conflictual, conjunctural şi arbitrar de către indivizii luaţi separat, care tind să se manifeste social în mod omnipotent. Înlocuind formele haotice, dezorganizate de exercitare a puterii fiecărui individ asupra semenilor săi, instituţia politică statuează puterea legii asupra tuturor cerinţelor individuale, garantând, astfel, libertatea generală[1].

În politologie, termenul de instituţie este circumscris organismelor învestite cu autoritatea de a exercita puterea politică. Într-un sens apropiat, dreptul constituţional limitează instituţia socială la autorităţile instituite prin textele constituţionale, la modul lor de funcţionare şi la interferenţa lor în procesul de exercitare a puterii politice. Ştiinţa juridică foloseşte îndeobşte termenul de instituţie în sensul de ansamblu unitar de norme general-obligatorii care reglementează anumite relaţii potrivit unor metode particulare (instituţii juridice).

În esenţă, trebuie reţinut că la origine orice instituţie socială exprimă un tip de organizare a unui domeniu al vieţii sociale, având funcţii de reglare şi control social în domeniul respectiv.

Instituţiile sociale trebuie definite în raportul lor cu relaţiile sociale pe care le întruchipează şi le exprimă[2]. Datorită acestui raport, conţinutul instituţiilor, rolul şi funcţiile acestora depind de conţinutul relaţiilor sociale respective. Deşi instituţiile sociale propriu-zise, precum şi cele politice sunt create de oameni, existenţa lor este obiectivă, în sensul că sunt determinate de anumite condiţii social-istorice. Voinţa subiectivă a „iniţiatorilor" instituţiilor depinde de experienţa şi practica socială (de organizare şi conducere) a acestora, instituţiile fiind o latură a suprastructurii sociale[3], ceea ce nu exclude componenta etică, filozofică, psihologică, ideologică, culturală a instituţiilor, imprimată de partidele politice şi, după caz, de alte organizaţii ale societăţii civile, cum ar fi, de pildă, Biserica.

Orice societate umană, având un anumit grad de omogenitate organizaţională şi instituţională şi fiind constituită pe o anumită unitate spirituală şi pe conştiinţa comună a membrilor săi că sunt legaţi prin relaţii de solidaritate, nu poate funcţiona fără anumite reguli care se impun fiecăruia şi tuturor prin intermediul unor instituţii politice şi a căror nerespectare va fi sancţionată de autorităţi (instituţii) specializate. Impunerea regulilor, cât şi sancţionarea nerespectării lor sunt de competenţa unor instituţii politice, care exprimă fiecare în felul său voinţa socială a grupului concretizată în acte de autoritate.

Aşa cum s-a arătat în literatura de specialitate, instituţiile sunt ansambluri de mecanisme în care membrii aleşi sau desemnaţi ai grupurilor sunt învestiţi în îndeplinirea funcţiilor stabilite public, dar cu caracter impersonal, în satisfacerea trebuinţelor individuale şi de grup, pentru stabilirea comportamentelor tuturor membrilor

---

[1] Adevărata natură a instituţiilor politice constă în locul pe care acestea îl acordă legii, garanţiilor de echitate şi libertate care ocroteşte viaţa şi interesele cetăţenilor (a se vedea *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin et Cie, Libraires-Editeurs, Paris, 1896, p. 404).

[2] *N. Kallós*, Conştiinţa politică, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1968, p. 43.

[3] Idem, p. 44.

grupului prin reguli de influenţare şi de control social[1]. Această caracterizare generală a instituţiilor sociale, făcută din perspectiva sociologică, este aplicabilă şi instituţiilor politice ca organizaţii înfiinţate pentru şi în legătură cu procesul de cucerire şi exercitare a puterii politice.

Aceasta nu înseamnă nicidecum că instituţiile sociale s-ar confunda cu cele politice, pe motiv că şi unele şi altele ar avea ca temei raporturi sociale bazate pe autoritate, comandă, control social, organizare socială. Fără îndoială, din perspectiva antropologiei sociale şi politice, fenomenul de putere, cu toate formele sale de manifestare a fost şi este prezent în toate grupurile umane[2]. Instituţiile politice se desprind de instituţiile sociale în momentul în care relaţiile pe care le întruchipează devin relaţii politice. În substanţa sa, puterea politică nu poate fi prezentată într-o formă abstractă, pură, ci se formalizează în instituţii, proceduri şi comportamente politice, acestea la rândul lor exprimând interese sociale determinate şi contradictorii. În funcţie de aceste interese, puterea tinde să se obiectiveze în acele instituţii politice care reflectă obiective determinate şi valori politice. De altfel, crearea instituţiilor politice reflectă în cel mai înalt grad un anumit set de interese sociale pe care instituţiile politice au rolul să le satisfacă. În lipsa unor interese sociale determinate, nu există nicio motivaţie pentru crearea instituţiilor politice.

De fapt, apariţia instituţiilor politice este determinată de o anumită comunitate de interese aparţinând unui grup şi de care acesta este conştient. Grupul respectiv îşi va forma acele instituţii politice pe care le consideră oportune şi necesare pentru a-şi satisface interese determinate.

Indiferent care ar fi caracteristicile definitorii ale unei anumite comunităţi umane, gradul ei de organizare şi omogenitate socială, interesele sociale fundamentale pe care ea le exprimă vor fi rezultatul apariţiei unor instituţii politice cu roluri bine definite. Acestea vor reglementa relaţiile interumane, vor impune respectarea şi aplicarea standardelor de conduită acceptate, sau conflictele ce vor apărea în cazul în care standardele de conduită nu vor fi respectate.

Fiecare tip de instituţie politică va avea o anumită structură, organizare, rol, funcţii, atribuţii şi procedură de exercitare, corespunzătoare unui anumit tip de activitate politică. Evident, natura şi funcţiile instituţiilor politice depind de natura intereselor pe care le apără, precum şi de poziţia majorităţii membrilor comunităţii respective faţă de interesele respective. Putem distinge, din această perspectivă, instituţiile politice democratice şi instituţii politice specifice guvernării despotice, totalitare.

Apariţia instituţiilor politice este legată la convertirea autorităţii charismatice a conducătorului din societăţile rudimentare într-o autoritate instituţională legitimată chiar prin procedurile de înfiinţare a acesteia. Purtătorii autorităţii nu sunt în acest moment anumiţi indivizi, ci instituţiile care au un caracter de obiectivitate bine determinat[3]. Tipul de autoritate instituţională este superioară celei a individului-conducător,

---

[1] *C. Schifirneţ*, op. cit., p. 60.

[2] Autoritatea şefului de familie, de trib, clan, autoritatea conducătorului de partid, autoritatea preotului, a primarului ş.a.m.d.

[3] *P. Andrei*, Sociologie generală, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1936, p. 430.

întrucât aceasta este prin esenţa ei subiectivă, temporară şi arbitrară, pe când autoritatea impusă printr-o instituţie are caracter obiectiv, este permanentă, stabilă şi se aplică potrivit anumitor proceduri. Autoritatea personală este în orice moment contestabilă de potenţiale autorităţi similare, ai căror titulari sunt înzestraţi cu un set de calităţi fizice, spirituale, psihologice superioare conducătorului în funcţie. În schimb, autoritatea exercitată de o instituţie politică nu poate fi, în principiu, contestată şi schimbată pe durata funcţionării acesteia, atâta timp cât este legitimă. Autoritatea instituţională are un caracter suprapersonal, deşi se exercită prin persoane. Ea este adevăratul regulator al activităţii indivizilor, precum şi păstrătorul continuu al valorilor sociale, având stabilitate care îi dă o putere extraordinar de mare[1].

Instituţiile politice s-au format într-un proces istoric îndelungat şi au evoluat în concordanţă cu transformările politice, sociale şi economice din viaţa societăţii, cu nivelul de civilizaţie şi cultură al fiecărei naţiuni, cu valorile şi concepţiile politice ale forţelor sociale[2]. Apariţia instituţiilor politice este legată de apariţia relaţiilor politice (de convertirea relaţiilor sociale în relaţii politice), care presupun stratificarea societăţii între guvernanţi, desemnaţi prin proceduri publice solemne şi guvernaţi. În lipsa unor relaţii politice de tipul conducători-conduşi nu se poate vorbi de instituţii politice, întrucât instituţiile politice reflectă până la detaliu caracteristicile particulare ale unui anumit sistem de guvernare şi sistem politic, se poate spune că ele vor fi eficiente în măsura în care creează cadrul organizatoric al perpetuării sistemului respectiv. Problema spinoasă pentru orice politolog este să găsească calităţile acelor instituţii politice care au vocaţia să asigure cel mai bun sistem de guvernare, adică cel agreat de cea mai mare parte a populaţiei. Această problemă ocupă locul central în analizele politice din ultimele două secole. Viaţa a dovedit că nu este necesar doar să creezi cea mai bună instituţie politică, ci şi să stabileşti un anumit tip de relaţii instituţionale, între acestea, „sistemele mixte" de guvernare fiind în multe situaţii soluţiile optime pentru o bună guvernare.

Pentru orice analist politic, procesul de formare a instituţiilor deţinătoare de putere este minor şi ţine în parte de ştiinţa istorică şi în parte de antropologie. Esenţial pentru orice analiză politică consacrată instituţiilor de putere este studierea capacităţii acestora de a asigura în cel mai mare grad cerinţele şi nevoile cetăţenilor. De aici decurge o concluzie logică: orice societate îşi construieşte acele instituţii de care are nevoie şi le conferă atribuţii particulare prin care să-şi realizeze funcţiile.

Deşi se poate aprecia că rolul şi funcţiile instituţiilor politice sunt, în linii generale, identice la toate comunităţile sociale organizate politic, între instituţiile politice ale diferitelor state sunt, pe lângă asemănări, deosebiri în ceea ce priveşte recrutarea persoanelor care intră în componenţa acestora, modul lor de organizare şi funcţionare, atribuţiile, importanţa în ansamblul sistemului politic şi al regimului politic. Când individul-conducător se identifică cu instituţia politică (statul), populaţia se raportează la acesta, astfel încât dispariţia sa de pe scena vieţii politice – naturală sau socială – determină apariţia unei sincope în evoluţia instituţiei respective, cu

---

[1] Idem, p. 432.

[2] *J. Karpinski*, A.B.C.-ul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993, p. 26.

disfuncţii majore în funcţionarea puterii publice. Reluarea vieţii politice cu un alt lider impune o perioadă relativ îndelungată de adaptare reciprocă – a conducătorului şi a populaţiei – la provocările comunităţii. În societăţile autocrate un conflict între conducător şi popor se va transforma automat într-un conflict între instituţia politică propriu-zisă (stat) şi populaţie, soluţionat cel mai adesea în defavoarea acesteia, întrucât populaţia este dezorganizată şi nu are acces la aparatul de represiune socială deţinut de lider. Acesta are şi un alt avantaj asupra guvernaţilor: deţine resurse materiale pentru înzestrarea şi întreţinerea unei armate puternice şi sigure, pe care o foloseşte împotriva celor ce se răzvrătesc. În condiţii de relativă pace socială, cel mai adesea, acest tip de lider recurge la buget înaintea campaniilor electorale, pentru a face promisiuni alegătorilor sau pentru a-şi respecta promisiunile şi angajamentele deja făcute.

Dimpotrivă, într-un stat democratic, individul-conducător este un pion într-un angrenaj care funcţionează armonios. Într-un astfel de sistem, se practică rotaţia la guvernare, transmiterea puterilor la succesor, noul lider fiind desemnat în mod liber ca expresie a voinţei suverane a naţiunii exercitate democratic, aparatul de guvernare funcţionând după aceleaşi reguli.

Potrivit sociologului Petre Andrei, autoritatea exercitată de instituţiile politice prezintă următoarele caracteristici:

a) autoritatea politică *are putere de constrângere* exterioară în numele voinţei majorităţii populaţiei şi în interesul acesteia;

b) autoritatea politică *este limitată ca întindere*, depăşirea limitelor sale, stabilite pe bază de cutumă sau prin norme scrise atrăgând revolta maselor;

c) autoritatea politică *este revocabilă* (poate fi înlocuită cu alta, s.n.) sau se poate modifica prin voinţa naţiunii exprimată de parlament sau de către puterea executivă[1)].

În orice instituţie politică sunt încorporate standarde de conduită, valori sociale, tipuri de relaţii interumane, norme şi principii etice s.a. specifice gradului de civilizaţie al unei comunităţi sociale determinate. Ar fi greu, de pildă, să nu asociezi instituţia parlamentului într-un stat de drept, cu valori, precum egalitatea, libertatea, demnitatea omului, sau cu principii instituţionale, cum ar fi suveranitatea, pluralismul, reprezentarea sau separaţia şi echilibrul între puteri.

În literatura politologică, instituţiile politice sunt considerate elemente definitorii ale sistemului politic naţional[2)]. În aceeaşi optică, instituţiile politice sunt definite ca structuri formale având anumite funcţii şi roluri importante pentru colectivitate; ele obiectivează relaţii politice şi nu numai, pentru că, în virtutea perspectivei globale a politicului, implică aspecte specifice tuturor domeniilor societăţii, cu scopul reglementării lor relativ stabile[3)]. Deopotrivă politolog şi jurist, M. Duverger nota că instituţiile politice presupun o anumită structură în care se desfăşoară anumite autorităţi; un ansamblu de valori în numele cărora se structurează aceste activităţi; o serie de legi care reglementează raporturile între oameni, precum şi dintre ei şi instituţiile

---

[1)] *P. Andrei*, op. cit., p. 438-439.

[2)] *L. Mihuţ*, Dilemele ştiinţei politice, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 77.

[3)] Ibidem.

respective[1]. Între instituţiile politice există o strânsă intercondiţionare, indiferent care ar fi natura şi funcţiile acestora, rolul lor esenţial constând în exercitarea puterii. Toate instituţiile politice exercită puterea, pe care o deţin fie în urma autorităţii represive a unui stat totalitar, în care guvernarea se produce în modele autocrate, fie în urma delegării de către popor prin proceduri electorale democratice la care se recurge periodic. Fenomenul propriu-zis al puterii nu se reduce la deciziile legislative şi cele executive. Astfel, este pe deplin posibil ca o anumită decizie a unei instanţe judecătoreşti să antreneze schimbări de conţinut ale actelor puterii legislative. Exemplul cel mai elocvent este procedura contenciosului constituţional exercitată de instanţele judecătoreşti. Decizia de neconstituţionalitate a unei legi pronunţată de o curte obligă Parlamentul să se conformeze acesteia. O anumită practică jurisdicţională obligă, de asemenea, Parlamentul să-şi adapteze legislaţia în sensul dat de practica respectivă, pentru a îngusta, în acest fel posibilitatea extinderii unui anumit tip de conflict judiciar între diferite subiecte de drept. Un exemplu în acest sens îl poate constitui acel gen de cauze soluţionate de instanţe, care privesc, de pildă, revendicarea de către foştii proprietari, a imobilelor sau a acelor bunuri de care au fost deposedaţi ilegal de stat. Analizând natura acestui gen de litigii şi cauzele care le-au generat, Parlamentul poate adopta un anumit tip de soluţie legislativă, care să fie conformă hotărârilor pronunţate de instanţe. De asemenea, Parlamentul îşi poate reorienta politica penală, de pildă, în materie de combatere a corupţiei în funcţie de numărul hotărârilor pronunţate de instanţele de judecată într-o anumită perioadă.

Poate cea mai importantă contribuţie a jurisprudenţei la dezvoltarea politicului, în general şi în particular, la schimbări în domeniul producţiei legislative a parlamentelor, precum şi în cel al administraţiei publice este judecarea în instanţe a abuzurilor săvârşite de funcţionarii din administraţia statului asupra cetăţenilor.

Din acest proces amplu de implicare a jurisprudenţei în formularea unor politici publice, nu trebuie exclusă intervenţia factorului privat, al părţilor în procesul intentat împotriva unui abuz al puterii de stat. Orice proces are o natură contradictorie, părţile îşi susţin opiniile prin argumente, printr-un probatoriu care presupune subiectivitate, contradictorialitate, interese şi drepturi personale. Instanţa va cântări şi interpreta cât mai corect dovezile aduse de părţi, iar soluţia juridică va cuprinde chiar şi parţial subiectivitatea acestora, oferind în acest fel parlamentului surse de informare pentru viitoare reglementări normative.

Pot fi citate din practica parlamentară cazuri în care proceduri judiciare au fost considerate bariere pentru accesul la justiţie, obstacole ale dreptului la apărare, care ulterior au fost abrogate sau modificate de legiuitor. Extensia dreptului trebuie observată şi la nivelul administraţiei publice, dar dreptul nu trebuie redus, în această sferă a activităţii sociale, la controlul juridic asupra guvernământului[2]. Practicile administrative sunt instituţionalizate cu ajutorul normelor de drept, de la formularele utilizate în administraţia publică locală, până la actele Guvernului de instituire a programelor şi politicilor publice. Raportul între public şi privat în domeniul

---

[1] *M. Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1988, p. 17.

[2] Înţelegem aici prin termenul de *guvernământ* modul de funcţionare a instituţiilor politice

managementului administraţiei publice are extinse repercusiuni asupra modului de percepere a rolului normei juridice, care va rămâne şi în continuare un monopol exclusiv al statului, deşi aplicarea acesteia este lăsată uneori şi în limite determinate, la iniţiativa unor subiecţi privaţi.

În ştiinţa politică, studiul instituţiilor politice se face îndeosebi din perspectiva interrelaţiilor existente între ele, potrivit principiului separării puterilor în stat, a legitimităţii pe care se întemeiază, şi a capacităţii lor de a asigura stabilitatea politică şi socială, ordinea juridică, realizarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Tocmai de aceea, instituţiile politice sunt denumite în literatura de specialitate „instituţiile guvernării"[1]. Instituţiile politice nu depind de actorii politici, decât în măsura în care aceştia sunt îndreptăţiţi să urmeze sau să utilizeze procedurile şi instrumentele acestora. Înfiinţarea, modul de organizare şi funcţionarea instituţiilor politice, atribuţiile acestora, precum şi raporturile existente între ele sunt rezultatul voinţei Adunărilor Constituante şi a parlamentelor ordinare. Ele nu se modifică, nu pot fi schimbate în funcţie de dorinţele sau interesele unui agent politic determinat: partid politic, prim-ministru, şef al statului, servicii de informaţii. Reprezentanţii poporului sunt cei care realizează prin proceduri complexe schimbări în fizionomia sau conţinutul unei anumite instituţii politice. Pentru ca o instituţie politică să poată fi revizuită, modificată, completată, este necesar să se exprime o voinţă politică special pentru acest caz.

Dintr-o analiză consacrată esenţei şi conţinutului instituţiilor politice nu trebuie să se piardă din vedere că ele sunt legate de existenţa relaţiilor politice care sunt, de fapt, relaţii de putere.

Agenţii politici (instituţiile politice) au menirea să asigure organizarea şi funcţionalitatea controlată a relaţiilor politice prin impunerea unui set de norme şi practici de putere în interesul cel mai general. În acest fel statul, care este principala instituţie politică (integratoare a tuturor celorlalte instituţii politice), instituie o ordine la nivel global care este general-obligatorie.

Aşa cum în mod întemeiat s-a observat în doctrina de specialitate, statul trebuie să dispună de o structură organizatorică în măsură să păstreze continuitatea sa istorică, indiferent de specificul agenţilor concreţi ai politicii ori de relaţiile lor de putere[2]. Statul nu subzistă decât prin instituţiile politice şi îşi realizează funcţiile prin intermediul acestora[3]. Cât priveşte necesarul de instituţii politice şi forma acestora,

---

[1] *L. Mihuţ*, op. cit., p. 77. Profesorul T. Drăganu se referă la stat ca instituţie care exercită funcţiile legislativă, executivă şi jurisdicţională (*T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 115-116).

[2] *L.P. Zăpîrţan*, op. cit., p. 119.

[3] Instituţiile alcătuiesc ordinea statului, adică raţionalitatea dezvoltată şi realizată în particular şi de aceea ele sunt baza solidă a statului, ca şi a încrederii şi a devotamentului indivizilor faţă de stat, coloanele care susţin libertatea publică, întrucât într-însele libertatea particulară este realizată şi este raţională şi, prin urmare, într-însele este dată în sine reunirea liberă şi a necesităţii (*Hegel*, op. cit., p. 290). Un anumit nivel de dezvoltare istorică „dovedeşte necesitatea istorică a unei cârmuiri şi a unei administraţii statale, a unei separări şi selecţionări a acestora care cer a ţine cârma afacerilor de stat, a decide asupra lor, a hotărî modalitatea de aplicare şi a da dispoziţii de executare cetăţenilor însărcinaţi cu aceasta" (*Hegel*, Prelegeri de

precum şi atribuţiile pe care la exercită, pot exista deosebiri de la o ţară la alta şi de la o epocă la alta. Chiar şi în funcţie de caracterul regimului politic, instituţiile prin care se exprimă suveranitatea poporului pot să difere. Într-un fel va arăta parlamentul sau instituţia şefului de stat într-un regim politic totalitar şi în alt fel într-un stat democratic. În statele totalitare cei care deţin mandate de parlamentar au fost propuşi candidaţi de partidul unic, faţă de care se şi subordonează, putând fi revocaţi oricând de acesta, pe când reprezentanţii poporului în statele în care alegerile sunt libere şi corecte, sunt independenţi atât faţă de cei care i-au propus candidaţi, cât şi faţă de cei care i-au ales, mandatul lor neputând fi imperativ. Rezultă, aşadar, că instituţiile politice existente într-o ţară şi într-o anumită epocă pot fi inadecvate condiţiilor politice, sociale, culturale, spirituale dintr-o altă ţară. Evoluţia instituţiilor politice are o dinamică aparte, generată de condiţiile concret istorice în care funcţionează.

Dacă ar fi să comparăm instituţiile politice europene existente, de pildă în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, cu cele existente în prezent, la începutul mileniului trei, vom găsi doar câteva asemănări şi numeroase deosebiri. Cu un secol şi jumătate în urmă şi chiar cu un secol în urmă, nimeni nu intuia renunţarea de către parlamente la importante prerogative de suveranitate în favoarea unor organizaţii internaţionale de statura Uniunii Europene. De asemenea, pot fi făcute demarcaţii între organisme deliberative existente, de pildă, în China, Japonia sau Coreea, în secolul al XVIII-lea şi instituţii similare ca rol în Anglia, Franţa sau Austria, din aceeaşi perioadă. Deosebiri sunt şi între Duma moscovită în secolul al XVII-lea şi Camera Comunelor din Anglia din perioada respectivă.

Conceptele moderne utilizate de ştiinţa dreptului constituţional şi, în general, de ştiinţa politică, sunt rodul civilizaţiei occidentale, al reflexiei teoretice, cât şi al experienţei sociale şi politice din ultimele patru secole acumulate în această zonă geografică şi politică. Aceste concepte s-au format pe parcursul unei evoluţii îndelungate a societăţii occidentale printr-un proces complex, în care termenii vechi, precum democraţie, egalitate, putere, autoritate, cetăţean, supunere ş.a., utilizaţi în filozofia greacă şi în administraţia romană, au fost redescoperiţi şi redefiniţi social şi politic în condiţiile Evului Mediu, dominat de studierea Sfintelor Scripturi. La formarea conceptelor moderne, între care se remarcă cele de putere, autoritate, dominaţie, supunere, guvernare, suveranitate ş.a., a contribuit din plin doctrina creştină, îndeosebi Biserica catolică, dar şi burghezia aflata în plin proces de emancipare socială şi politică.

Cu timpul, conceptele de putere, democraţie, egalitate, libertate sau autoritate s-au extins pe o arie geografică extrem de largă, fapt pentru care putem afirma că ele au devenit astăzi principii universale ale gândirii şi civilizaţiei umane. Vocaţia universală a unor astfel de concepte nu va duce, însă, vreodată la o uniformizare a practicii

---

filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 44). Un alt filozof german, I. Kant, referindu-se la instituţiile prin care se guvernează un stat, le denumeşte „agenţii statului", fiecăruia fiindu-i repartizată o putere pe care o exercită separat: puterea suverană în persoana legislatorului, puterea executivă în persoana conducătorului şi puterea judiciară în persoana judecătorului (a se vedea *I. Kant*, op. cit., p. 163).

sociale şi politice, la o civilizaţie unitară, întrucât baza naţională a oricărei civilizaţii o constituie popoarele, naţiunile, or, fiecare dintre acestea îşi va păstra identitatea proprie, fără ca civilizaţiile să se „ciocnească" între ele. Este fără îndoială că vechile civilizaţii, anterioare ca dezvoltare civilizaţiilor elenistice şi romane, cum este cea a Mesopotamiei, Egiptului, Chinei, Japoniei, Indiei, precum şi cele ale Americii precolumbiene, au cunoscut şi ele fenomenul social de putere, au creat puternice administraţii statale, au utilizat aparatul de stat pentru a obţine anumite rezultate scontate, dar nu au fost preocupate, aşa cum a fost civilizaţia europeană, să desluşească fundamentele teoretice ale conceptelor pe care le utilizau. Să amintim aici, de asemenea, gândirea politică arabă şi islamică, în general ilustrată în Evul Mediu de opere remarcabile cum este, de pildă, Tratatul de guvernământ scris de autorul persan Nizam al-Mulk[1] sau scrierile istorice al lui Ibn Khaldun[2].

Nu este mai puţin adevărat că unul şi acelaşi termen, de pildă cel de supunere, dominaţie, cetăţean, pot avea sensuri şi conţinut diferite de la un tip de civilizaţie la altul şi de la o epocă istorică la alta.

În epoca contemporană, conceptele teoretice şi categoriile ştiinţifice în domeniul ştiinţelor sociale evoluează de la o epocă la alta, datorită schimbărilor produse în viaţa socială, în mentalitatea oamenilor, în gradul lor de cultură şi interes pentru viaţa publică. Este de ajuns să comparăm conţinutul termenului de suveranitate din timpul Evului Mediu cu cel modern, pe care îl utilizăm astăzi. Termenul de democraţie utilizat în polisurile greceşti contrastează cu cel modern. Interesant ni se pare faptul că alţi termeni, cum ar fi represiune, constrângere, pedeapsă, tiranie, deşi au cunoscut o anumită evoluţie pe parcursul a câtorva milenii, şi-au păstrat aproape neştirbite anumite caracteristici. Între aceşti termeni, cel de putere rămâne în substanţa sa neschimbat, diferită fiind doar formula de exprimare şi mai ales de impunere a puterii.

Atunci când analizăm o anumită epocă istorică, chiar relativ apropiată de noi, trebuie să recurgem la acele concepte şi la înţelesul pe care acestea le-au avut în epoca respectivă, în funcţie de circumstanţe concrete şi experienţe particulare. Altfel, riscăm să ajungem la concluzii eronate.

Se poate spune că în prezent, în plină epocă a globalizării şi aplicării cvasigenerale a principiilor şi standardelor de organizare şi funcţionare ale democraţiei constituţionale occidentale, caracterul democratic, rolul, funcţiile şi atribuţiile instituţiilor

---

[1] A se vedea *Nizam al-Mulk*, Traité de gouvernement, Éditions Sinbad, Paris, 1984. Fiecare dintre cele 50 de capitole ale lucrării analizează o îndatorire a monarhului ca o garanţie a unei bune guvernări.

[2] În lucrarea Al-Muqaddimah („Prolegomene") istoricul arab Ibn Khaldun face o amplă analiză istorică a arabilor, perşilor şi a populaţiei berbere. În acest context, autorul împărtăşeşte aceeaşi concepţie din gândirea politică occidentală din timpul său potrivit căreia, justificarea esenţială a rolului puterii statului rezidă în cerinţa existenţei unui punct care să împiedice indivizii unei comunităţi să se distrugă unii pe alţii în nesfârşite conflicte interumane. Tot el arată că nu poate exista dominaţie (statală) şi nu se poate forma un stat fără sprijinul poporului şi a spiritului de unitate al acestuia. *J. Touchard*, Historie des idées politiques, 1 – Des origines au XVIIIe siècle, P.U.F. Paris, 1978, p. 129. A se vedea şi *M.A. Enan*, Ibn Khaldun, His Life and Work, Sh. Muhammad Ashraf, Lahore, 1941.

politice, existente în statele care au acceptat principiile şi standardele respective, sunt foarte asemănătoare.

Desigur, în fiecare stat se poate vorbi de un model ideal de democraţie, cu anumite instituţii politice având funcţii şi atribuţii specifice – pe care îl întâlnim doar în biblioteci şi institute de ştiinţe politice, sub forma unor teme de cercetare – şi de un sistem politic instituţionalizat în Constituţie care funcţionează cu avantajele şi neajunsurile sale în condiţii concret-istorice şi care are ca suport economic, un anumit tip de organizare a producţiei, a pieţei şi a sistemului financiar şi fiscal, iar ca suport uman o grupare numeroasă de cetăţeni cu un anumit profil psiho-sociologic al educaţiei politice şi al civilizaţiei. În fiecare ţară există o distanţă foarte mare între democraţia ideală şi cea reală[1)].

Există o legătură intrinsecă între caracterul instituţiilor politice şi forţele sociale existente în societate[2)]. Aceste forţe sociale au tendinţa ca prin intermediul partidelor politice să-şi promoveze, prin competiţie democratică sau prin forţă (cazul regimurilor politice autoritare şi totalitare), interesele de grup şi doctrina ideologică. În substanţa lor, instituţiile politice reflectă pe lângă condiţiile social-istorice care le determină şi le influenţează, mentalităţile, obiceiurile, cultura, profilul psiho-social şi moravurile populaţiei căreia îi ordonează şi reglementează comportamentul în societate. În acelaşi timp, instituţiile politice „primesc" reacţia opiniei publice faţă de deciziile pe care le iau acestea. Există din acest punct de vedere o legătură strânsă între modul de funcţionare a instituţiilor politice şi opiniile, părerea indivizilor faţă de fiecare instituţie politică în parte. Aşa poate se şi explică predispoziţia guvernanţilor (conducătorii instituţiilor politice) de a manipula opinia publică fie pentru a-şi sublinia impactul pozitiv al politicilor publice asupra populaţiei, fie pentru a-şi ascunde lipsurile[3)] Nicio instituţie politică nu are o existenţă singulară, autonomă faţă de restul comunităţii pe care o conduce. Raporturile existente între instituţiile politice şi indivizii care alcătuiesc societatea sunt ambivalente. Pe de-o parte, instituţia politică reglează conduita socială a cetăţenilor şi raporturile dintre aceştia. Pe de altă parte, societatea în întregul ei imprimă instituţiilor politice un anumit conţinut. Nu

---

[1)] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 33. „Pe hârtie putem fixa cea mai ideală constituţie, umanitaristă, liberală şi civilizată – antagonismul politic, condiţiile concrete de existenţă a statului – vor impune măsuri foarte neconstituţionale. Şi când un stat va fi condus de oameni politici constituţionali şi umanitarişti, în scurtă vreme, va rămâne în locul statului, constituţia scrisă ca document istoric" (*T. Brăileanu*, Politica, reeditată de Ed. Albatros, Bucureşti, 2003, p. 59).

[2)] Înţelegem aici prin „forţe sociale" clasele sau straturile sociale, cunoscând că în societate există o multitudine de forţe sociale cu statut religios, etnic, economic, profesional etc., care fără îndoială exercită o anumită influenţă asupra instituţiilor politice, dar nu tind să exercite puterea în stat.

[3)] Într-un studiu sociologic mai vechi se preciza că guvernământul, adică funcţionarea normală a instituţiunilor politice, depinde totdeauna într-un anumit grad de opinia publică şi că aceasta este educabilă şi variaţiunile ei cele mai importante sunt totdeauna în raport cu cele ale civilizaţiei (a se vedea *G. Richard*, Spiritul revoluţionar şi metoda politicei experimentale, Însemnări sociologice, Anul III, nr. 3/1937, p. 2).

poate exista, de pildă, o instituţie politică democratică dacă membrii societăţii sau grupuri influente ale acesteia nu au o mentalitate şi o cultură democratice, sau nu stăpânesc suficient de bine mecanismele şi procedurile comportamentului democratic. Tot astfel, dacă sistemul relaţiilor interindividuale sau al celor economico-financiare este afectat de corupţie, ori aceasta pătrunde în sfere influente ale guvernării, deturnând-o de la statusurile ei originare, instituţiile politice care acţionează în aceste domenii nu vor avea capacitatea să acţioneze eficient şi pentru realizarea Binelui comun, fiind practic confiscate de grupuri de interese oculte. Cu cât societatea este mai evoluată şi forţele sociale mai bine stratificate, cu atât instituţiile politice sunt mai necesare, întrucât fiecare forţă socială este interesată să-şi impună voinţa asupra alteia, ceea ce ar crea disensiuni, tensiuni, conflicte, or instituţiile politice au rolul de a asigura echilibrul social. Instituţiile politice temperează diversitatea forţelor sociale influente, atenuează diversitatea de interese şi conservă omogenitatea societăţii, transformând-o într-o comunitate în care forţa publică globală a instituţiilor politice devine compatibilă cu interesele şi progresul comunităţii înseşi.

În fond, rolul instituţiilor politice constă, în afară de stabilirea unor norme sociale de conduită, în asigurarea unui acord comun al membrilor societăţii asupra respectării legilor, drepturilor şi obligaţiilor lor fundamentale, a voinţei şi a hotărârii de a realiza în comun avantaje în beneficiul comunităţii şi al lor personal, precum şi în asigurarea unui sistem de interrelaţii stabil, mereu adaptabil la progresul comunităţii. Crearea de instituţii politice răspunde pe lângă *consensus iuris*[1] şi *utilitatis communio*[2] realizării conexiunii morale şi intereselor sociale globale[3].

Dacă iniţial familia, clanul, tribul („congregaţiile genetice", cum le denumea sociologul P. Andrei) erau comunităţi sociale bazate pe simple relaţii sociale, de rudenie, pe măsura apariţiei şi dezvoltării societăţii politice tot mai complicate ca structură şi mai diversă în activităţi şi funcţii, realizarea şi menţinerea unui nivel superior de omogenitate a comunităţii devine din ce în ce mai dependent de apariţia şi funcţionarea eficientă a instituţiilor politice[4]. Este o certitudine că instituţiile politice vor exista atâta vreme cât vor fi societăţi sau comunităţi social-umane stratificate social. Este o utopie să pretinzi că ar putea exista o societate fără clase sau grupuri sociale care ar face astfel inoperantă acţiunea politică a structurilor de guvernare, adică a instituţiilor politice.

Numai teoria marxistă a preconizat idealul realizării unei societăţi fără clase, ceea ce ar fi presupus dispariţia statului, prin urmare dispariţia instituţiilor politice. Realitatea arată, însă, contrariul: societăţile politice individualizate naţional şi teritorial vor continua să existe, devenind din ce în ce mai complexe atât în interiorul lor cât şi mai interdependente pe plan internaţional. Există, aşadar, o singură concluzie:

---

[1] Acord comun asupra legilor, drepturilor şi îndatoririlor fundamentale.

[2] Comunitate de avantaje mutuale de care beneficiază membrii societăţii.

[3] A se vedea şi *S.P. Huntington*, Ordinea politică a societăţilor în schimbare, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 18-19.

[4] Idem, p. 19.

într-o societate complexă, comunitatea este produsă de acţiunea politică şi menţinută de instituţiile politice[1].

Este cunoscut în acest sens, că pentru realizarea funcţiilor sale, statul îşi organizează un sistem de instituţii care dau expresie concretă puterilor publice[2]. Aşa cum s-a subliniat pe drept cuvânt în literatura de specialitate, caracterul instituţional al statului se manifestă din acest punct de vedere în faptul că el constituie o organizaţie umană întemeiată pe un număr de reguli de drept, organizaţie în cadrul căreia se desfăşoară activităţi în vederea înfăptuirii unor scopuri sociale determinate[3].

Forţa stabilizatoare, precum şi ponderea stimulatoare a creativităţii şi progresului general al unei societăţi umane, depind de eficienţa instituţiilor politice şi a mecanismelor instituţionale şi procedurale ale jocului democratic, care la rândul lor depind de „arta politică" a forţelor ce orientează prin programele şi acţiunea lor funcţionarea instituţiilor politice. Este vorba de o interacţiune strânsă şi mutual benefică între societatea globală, instituţii politice şi forţele sociale influente (partide şi celelalte componente ale societăţii civile). Caracterul democratic al instituţiilor politice depinde nu numai de respectarea principiilor democratice în procesul de formare şi funcţionare a acestora, dar şi de capacitatea lor de atragere şi implicare a cetăţenilor în jocul democratic. Dacă instituţiile politice nu îşi creează un parteneriat cu cetăţenii, cu societatea civilă, statul se va aliena de mase, îşi va pierde treptat legitimitatea şi va sfârşi prin a deveni un adversar al acesteia. Cel puţin aşa va fi receptat de cetăţeni, care îi vor contesta autoritatea şi îl vor sancţiona prin absenteismul la vot. Altfel spus, instituţiile politice vor suferi de o criză de reprezentare.

Crearea şi funcţionarea instituţiilor politice sunt indisolubil legate de apariţia şi apărarea unor interese comunitare convertite, pe măsura progresului societăţilor politice şi dezvoltării statelor, în interese publice. Este un adevăr confirmat de dezvoltarea istorică că fără instituţii puternice, societăţii îi lipsesc mijloacele de definire şi realizare a intereselor sale comune. Capacitatea de a crea instituţii politice înseamnă capacitatea de a crea interese publice[4].

Trăsăturile comune ale tuturor accepţiunilor termenului de instituţie politică sunt următoarele:

a) izvorul genetic al instituţiei politice este puterea suverană a poporului

b) instituţia politică este formată dintr-un colectiv de indivizi;

c) instituţia politică acţionează în mod permanent pentru realizarea unui interes public;

d) instituţia politică are un caracter stabil;

e) modul de constituire şi atribuţiile instituţiei politice sunt prevăzute într-un act cu valoare constituţională;

f) instituţiile politice dispun de autoritate, pe care o exercită în mod legitim şi legal asupra unei colectivităţi umane, care nu are, în principiu, o altă alternativă, decât de a se supune voinţei instituţiei respective

---

[1] Ibidem.

[2] *N. Popa*, op. cit., p. 108.

[3] *T. Drăganu*, op. cit., p. 115.

[4] *S.P. Huntington*, op. cit., p. 30.

g) instituţiile politice să lucreze sub controlul exercitat de cetăţeni în formele stabilite în constituţie şi legi speciale.

Instituţiile politice au o funcţie dinamică prin însuşi modul lor de apariţie şi configurare procedurală şi operaţională. Cu alte cuvinte, instituţiile politice au apărut ca modalităţi de soluţionare a unor probleme ce confruntau viaţa socială, având totodată rolul de a influenţa şi modifica viaţa socială într-un sens dezirabil „Binelui comun", precum şi voinţei instituţiei ca atare. Din punct de vedere istoric, instituţiile politice s-au ivit din interacţiunea şi dezacordul din sânul forţelor sociale şi dezvoltarea treptată a procedurilor şi mecanismelor organizaţionale necesare rezolvării acestor dezacorduri[1)].

Nu este mai puţin adevărat că şi instituţiile, la rândul lor, suportă dinamismul vieţii sociale, modificându-şi forma, rolul, funcţiile şi metodele de acţiune pe măsura transformărilor sociale.

Rezultă aşadar, că instituţia politică nu este o reflectare pasivă a realităţilor sociale, ci una dinamică, care îşi propune să le orienteze într-un sens dezirabil voinţei forţei publice. Apare astfel clar că fundamentul obiectiv al instituţiei politice este, ca şi în cazul dreptului, faptul social, în timp ce fundamentul subiectiv al acesteia este ideea de a face sau de a întreprinde ceva care corespunde unui anumit interes social.

Dacă ideea de a crea instituţii sociale a luat naştere inconştient în mintea indivizilor aflaţi în starea de primitivitate, crearea instituţiilor politice a fost resimţită după constituirea unei organizări sau stări sociale când au început să se alcătuiască grupuri politice. S-a depăşit astfel stadiul grupurilor sociale în care liantul ce unea grupul avea la bază linia de descendenţă şi relaţiile de rudenie, tinzându-se la forme superioare de asociere bazate pe obiceiuri sau cutume impuse de o forţă politică autonomă, distinctă de restul grupului, care se va transforma mai târziu în stat. Altfel spus, colectivitatea (cea care creează instituţia) recurge la forme instituţionalizate pentru a-şi realiza din punct de vedere politic şi juridic interesul comun[2)]. În felul acesta, instituţia rezultă din legătura între ideea de organizare politică a unei colectivităţi social-umane (necesitatea unei vieţi asociative organizată stabil) şi voinţa suverană a acesteia. Trebuie observat, însă, că instituţia politică astfel concepută şi realizată tinde să aibă un caracter permanent.

Referindu-se la instituţii politice, autorii opinează că acestea au misiunea de a pune la dispoziţia cetăţenilor (electoratului) posibilitatea de a participa la procesul de elaborare a politicii de către guvernant, ele însele fiind expresia voinţei alegătorilor[3)].

Dacă instituţia politică rezultă din manifestarea de voinţă politică a corpului social (poporul), trebuie să acceptăm concluzia că acesta este garantul legitimităţii şi

---

[1)] Idem, p. 19.

[2)] A se vedea: *Y. Tanguy*, L'institution dans l'oeuvre de Maurice Hauriou. Actualité d'une doctrine, în Revue du droit public nr. 1/1991, p. 74; *G. Renard*, La theorie de l'institution, Sirey, Paris, 1993; *G. Marty*, La theorie de l'institution, La pensee du Doyen Hauriou et son influence, Pédone, Paris, 1969.

[3)] *P.W. Akkermans*, Institutions politiques des Pays-Bas: aspects légaux et functionnels, apud *Y. Guchet* (coord.), Les systemes politiques des pays de l'Union Europeenne, Armand Colin, Paris, 1996, p. 351.

autenticităţii instituţiei respective, precum şi al apărării acesteia. Orice atingere adusă instituţiei politice din interiorul comunităţii social-umane sau din afara acesteia, afectează voinţa suverană a celui care a creat instituţia politică.

În toate cazurile când regimurile politice sunt răsturnate prin forţă şi violenţă, are loc o schimbare şi înnoire a instituţiilor, în primul rând a celor politice. Şi este firesc să se întâmple astfel, întrucât schimbarea violentă de regim politic năruieşte legitimitatea vechilor instituţii, acum distruse. Pentru construirea legitimităţii noilor instituţii este necesară parcurgerea unei durate îndelungate de timp. Noile instituţii perpetuează puterea ca atare, o conservă ca substanţă, ca forţă de omogenizare şi unitate socială, dar îi stabilesc noi prerogative şi funcţii, noi mecanisme şi proceduri, prin care aceasta urmează să fie exercitată şi să reflecte voinţa şi cerinţele sociale ale celor din al căror consimţământ au rezultat.

Unii autori analizează caracteristicile ansamblului de instituţii politice prin care se exercită puterea, raportate la ciclurile constituţionale ce se succed în viaţa politică a unui stat[1)].

În sens larg, conceptul de instituţie politică se raportează în principal la stat, organismele de guvernare (parlament, preşedinte de republică sau monarh, guvern, prim-ministru) şi partide politice. Toate organismele enunţate întrunesc calitatea de instituţie politică, întrucât au un rol bine definit în procesul de dobândire şi exercitare a puterii politice. Corespunzător acestui rol, fiecare dintre ele are anumite funcţii, o organizare proprie şi metode specifice de activitate prin care participă la procesul de guvernare[2)].

În sens restrâns, conceptul de instituţie politică se raportează exclusiv la stat, parlament, şeful statului, guvern, prim-ministru şi alte autorităţi publice care exercită nemijlocit puterea. Rezultă că în accepţiunea restrânsă a termenului de instituţie politică sunt excluse partidele politice.

Cum organizarea şi funcţionarea instituţiilor politice propriu-zise (autorităţile publice) sunt reglementate de anumite norme juridice, se înţelege că, din această perspectivă, prin noţiunea de instituţie politică vom înţelege atât autorităţile învestite cu dreptul de a exercita puterea politică, cât şi normele referitoare la aceasta[3)].

În ceea ce ne priveşte, optăm pentru conceptul de instituţie politică luat în sens restrâns. În opinia noastră, ceea ce conferă specificitate instituţiilor politice este

---

[1)] A se vedea, în acest sens: *L. Hamon*, Une république presidentielle?, Bordas, 1977, p. 5; *M. Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1970, p. 7; *J.F. Badia* (coord.), Regimes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1995, p. 19.

[2)] „Instituţia este o idee sau o întreprindere care se realizează şi durează juridic într-un mediu social; pentru realizarea acestei idei, se organizează o putere care îi procură organele; pe de altă parte, între membrii grupului social interesaţi în realizarea ideii, se produc manifestări ale acordului de voinţă dirijate prin organe ale puterii şi reglementate prin proceduri" (a se vedea *M. Hauriou*, La théorie de l'institution et de la fondation, Sirey, Paris, 1925, p. 10).

[3)] A se vedea, în acest sens: *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 34; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 18-19.

calitatea lor de a participa nemijlocit la exercitarea propriu-zisă a puterii politice. Din acest punct de vedere considerăm că partidele politice nu sunt instituţii politice.

Instituţiile politice sunt învestite prin lege cu autoritate sau putere de comandă generală. Ele au dreptul de a exprima voinţa suverană a poporului şi de a acţiona pentru realizarea şi respectarea acesteia. În virtutea acestui drept, instituţiile politice transpun voinţa poporului în norme de conduită general-obligatorii sau acţionează în modalităţi şi cu instrumente specifice pentru aplicarea şi respectarea acestora.

Într-adevăr, numai organismele învestite cu prerogativele de putere la nivel general sunt îndreptăţite să fie denumite instituţii politice. Spre deosebire de ele, partidele politice participă la exercitarea puterii în mod nemijlocit, prin intermediul parlamentului sau al guvernului. Este vorba în acest caz de partide parlamentare (partidele reprezentate în parlament) şi, respectiv, de partidele care deţin fotolii guvernamentale.

În ceea ce priveşte partidele neparlamentare, precum şi partidele nereprezentate în guvern, se poate spune că acestea nu participă nici măcar mijlocit la exercitarea puterii, ci doar la influenţarea acesteia prin intermediul presei, întrunirilor, demonstraţiilor ş.a.

Desigur, partidele (ca forţe politice) au rolul de a contribui la definirea şi exprimarea voinţei politice a poporului, de a influenţa procesul de guvernare. Ponderea influenţei, ca şi mijloacele folosite în acest scop, diferă însă de la un partid la altul în funcţie de legitimitatea electorală a fiecăruia. Din punct de vedere juridic, partidele sunt organisme înfiinţate din iniţiativa particulară (deşi ele acţionează în sfera politicii) şi sunt subiecte de drept privat; ele se constituie, se organizează potrivit voinţei fondatorilor şi membrilor lor exprimată în platforme sau programe politice şi ideologice.

Partidele politice nu participă efectiv la procesul de exercitare a puterii, motiv pentru care ele trebuie considerate persoane juridice de drept privat, şi nu de drept public[1)]. Într-adevăr, instituţiile politice – ne referim aici la cele care acţionează la nivel naţional – sunt purtătoare de suveranitate fiind desemnate direct sau indirect prin vot universal şi exercită autoritatea de stat. În calitatea lor de grup de indivizi având o organizare, statut şi program politic bine definit, recunoscut în condiţiile legii, partidele nu pot să exercite suveranitatea în nume propriu, deoarece ar încălca astfel art. 2 alin. (2) din Constituţie. De altfel, caracterul partidelor politice ca fiind

---

[1)] În mod eronat Legea nr. 27/1996 considera partidele politice ca fiind persoane juridice de drept public, apreciere însuşită şi în literatura de specialitate, fiind reluată şi în Legea nr. 14/2003, republicată (M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015). A se vedea şi *A. Iorgovan*, Partidele politice ca subiecte de drept public, în Partidele politice, RAMO, Bucureşti, 1993, p. 47. Chiar şi Curtea Constituţională împărtăşeşte în mod eronat opinia că partidele politice sunt persoane juridice de drept public. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 35/1996 (M.Of nr. 75 din 11 aprilie 1996). În literatura de specialitate s-a remarcat, însă, că „Dacă într-un sens mai strict, prin *persoane de drept public* se înţelege acele persoane care exercită *ius imperii*, atunci numai statul şi entităţile administrative minore, care emană direct de la stat intră în această categorie" (a se vedea *G. del Vecchio*, op. cit., p. 259).

persoane juridice de drept privat a fost bine argumentat în doctrina noastră constituţională[1)].

Spre deosebire de partide, care se înfiinţează potrivit Legii nr. 14/2003 în temeiul hotărârii instanţei judecătoreşti, instituţiile politice sunt organisme înfiinţate expres prin lege[2)]. De asemenea, atribuţiile şi prerogativele acestora sunt stabilite de forul legislativ. Există şi unii autori care consideră că partidele politice sunt instituţii politice, întrucât concură la exercitarea puterii[3)]. În opinia noastră, vocaţia partidelor politice de a concura la exerciţiul puterii nu este un element determinant al calităţii lor de instituţii politice. În acest sens, se poate considera că şi presa, sindicatele, unele organizaţii neguvernamentale concură la procesul de exercitare a puterii, dar nu convertesc voinţa poporului în acte de comandă socială, întrucât nu deţin atribute de putere publică. Prin urmare, ceea ce este decisiv pentru caracterizarea instituţiilor politice este, între altele, faptul că ele sunt învestite cu dreptul de a face anumite acte, în cadrul cărora se manifestă cel puţin o părticică de putere suverană, pe când în cazul partidelor politice, acestea sunt lipsite de această posibilitate[4)].

Unii autori fac distincţie între „instituţii politice-organe" şi „instituţii politice-mecanisme". În prima categorie ar intra toate organismele sociale create prin voinţa indivizilor şi care se caracterizează prin permanenţă şi prin vocaţia de a-i uni pe oameni. În a doua categorie ar trebui incluse mecanismele instituţionale (regulile, metodele) care reglementează funcţionarea instituţiilor politice propriu-zise[5)].

Practic, raporturile între cele două accepţiuni ale noţiunii de instituţie politică sunt foarte strânse şi complementare. Potrivit unei asemenea perspective, se poate vorbi atât de Parlament şi Guvern ca două instituţii politice separate (instituţii politice-organe), dar şi de votul de învestitură acordat de Parlament Guvernului sau de responsabilitatea politică a Guvernului faţă de Parlament, ca instituţii politice (instituţii politice-mecanisme).

Se poate conchide că prin termenul de instituţie politică sunt desemnate organismele sau instituţiile care concură individual şi toate împreună la exercitarea

---

[1)] *T. Drăganu*, Sunt partidele politice persoane morale de drept public?, în R.D.P. nr. 2/1998.

[2)] *B. Tricot, R.H. Lebel*, Les institutions politiques françaises, Dalloz, Paris, 1985, p. 16. În legătură cu conceptul de instituţie politică a se vedea şi *S. Brucan*, Îndreptar – Dicţionar de politologie, Ed. Nemira, Bucureşti, 1993, p. 22-28.

[3)] A se vedea: *N. Kallós*, op. cit., p. 48; *C. Leclerq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Libraries Techniques, Paris, 1979, p. 15; *C. Anastasiu*, Societatea civilă şi instituţiile politice, în Sfera politicii, nr. 4/1993, p. 12; G. Vrabie distinge instituţii politice etatice, care sunt învestite cu autoritate publică şi instituţii politice neetatice, categorie în care include partidele politice (a se vedea *G. Vrabie*, op. cit., p. 36).

[4)] *T. Drăganu*, op. cit., în R.D.P. nr. 2/1998.

[5)] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 41-43. Noţiunea de instituţie este o noţiune vagă care desemnează realităţi sociologice diverse şi dinamice, dar a căror fizionomie rămâne vagă. Instituţia este stabilită în mod durabil, permanent, în virtutea acordului de voinţe individuale şi acţionează pentru realizarea unui obiectiv comun. A se vedea şi: *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 26; *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 42.

unitară a puterii politice. Ele sunt totodată forme de manifestare ale formelor politice înţelese ca exteriorizarea cea mai generală şi abstractă a raporturilor între conduita socială (politică) a indivizilor şi statul ai cărui cetăţeni sunt.

Instituţiile politice sunt inseparabil legate de stat, care la rândul său este considerat o autentică instituţie politică integratoare a tuturor celorlalte instituţii.

Instituţiile la care ne referim sunt reglementate juridic cu ajutorul normelor de drept, deşi acestea nu sunt norme care concură la organizarea şi funcţionarea instituţiilor politice ca atare. De aceea, ele sunt studiate în cadrul dreptului constituţional. Cu alte cuvinte, organizarea şi funcţionarea lor, atribuţiile şi prerogativele ce li se conferă sunt stabilite prin constituţie sau alte acte normative.

Pentru a fi în prezenţa unei instituţii politice trebuie să fie întrunite două *condiţii de fond*:

a) instituţia respectivă să fie învestită în mod expres prin constituţie sau prin lege cu prerogativa de a exercita puterea de stat. Faptul că instituţia politică este prevăzută expres în constituţie sau într-o lege, îi conferă acesteia legitimitate, întrucât constituţia şi legea depozitează voinţa suverană a poporului;

b) instituţia politică trebuie să beneficieze de o deplină libertate de acţiune în exercitarea misiunii sale. Aceasta nu înseamnă, desigur, separarea absolută a instituţiilor una de alta şi a tuturor faţă de celelalte autorităţi statale[1)].

Instituţia politică ca atare, se formează ca rezultat al conlucrării mai multor factori:

a) instituţionalizarea şi autonomizarea unor relaţii şi activităţi politice prezentând similitudini şi o importanţă socială deosebită pentru viaţa socială, şi conducerea politică a societăţii;

b) specializarea organismelor (instituţiilor) care desfăşoară un anumit tip de activităţi şi unirea acestora într-un sistem unitar şi coerent;

c) conferirea unei haine juridice acestui sistem unitar prin stabilirea unor norme general-obligatorii care reglementează desemnarea şi funcţionarea instituţiilor politice, precum şi a unor norme care sancţionează orice atingere adusă funcţionării instituţiilor politice respective. Instituţiile politice, ca şi cele juridice trebuie să fie stabilite. Numai astfel ele pot înfăptui o guvernare armonioasă[2)].

O privire de ansamblu asupra instituţiilor politice ne îngăduie să enumerăm un minim set de cerinţe pe care acestea ar trebui să le întrunească:

a) adaptabilitatea la legile-cerinţe ale vieţii sociale şi la mentalităţile politice ale noilor generaţii de guvernanţi şi guvernaţi;

b) asigurarea funcţionalităţii coerente a actului de guvernare;

c) adaptabilitatea la cerinţele managementului crizelor;

d) permanenta preocupare pentru menţinerea şi sporirea legitimităţii populare;

e) capacitatea de inovare a noii valori politice şi tipuri de comportament politic şi de difuzare a acestora în conştiinţa publică (funcţia educativă a instituţiilor politice);

[1)] *B. Tricot, R. Hadas-Lèbel*, op. cit., p. 17-18.

[2)] *M. Djuvara*, Puterea legiuitoare, în Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 147.

f) capacitatea de a reprezenta interesele şi aşteptările sociale ale electoratului;

g) autoreglarea funcţiilor prin mijloace proprii, din cadrul subsistemului, fără a se apela la schimburi instituţionale (constituţionale);

h) menţinerea echilibrului constituţional între instituţii în condiţiile „personalizării puterii" din cadrul unor structuri de guvernare (autonomia şi interacţiunea echilibrată a puterilor în stat);

i) abilitatea de a conlucra cu factori extrainstituţionali (societatea civilă) pentru a permite interferenţa sau ingerinţa agresivă a acestora şi, în acelaşi timp, de a le garanta funcţionarea liberă şi rolul lor de corpuri intermediare între guvernanţi şi guvernaţi;

j) disponibilitatea de promovare a unor mecanisme constituţionale şi regulamentare care să permită raporturi instituţionale de natură democratică între majoritate şi opoziţie;

k) recurgerea cât mai puţin posibil la violenţă în activitatea de guvernare şi abilitatea de realizare şi menţinere a armoniei sociale şi a consensului în jurul marilor tradiţii şi valori pe care se întemeiază naţiunea şi statul;

l) identificarea şi concentrarea resurselor umane, materiale şi financiare ale societăţii pentru realizarea progresului economic general;

m) realizarea unui statut al individului care să-i confere acestuia rolul principal în societate (*zoon politikon*);

n) recrutarea clasei politice, din toate straturile sociale, printr-un sistem electoral democratic, şi asigurarea pe această bază a unui înalt grad de reprezentativitate a acestora;

o) asigurarea unui grad înalt de moralitate în interiorul lor pentru a preveni sau înlătura prin proceduri proprii, regulamentare, corupţia şi a împiedica convertirea intereselor personale sau înguste de grup în interese publice;

p) capacitatea şi voinţa de a conlucra instituţional reciproc, în temeiul şi potrivit principiilor şi dispoziţiilor constituţionale (principiul cooperării instituţionale loiale);

r) capacitatea de a se adapta operativ şi eficient la formele inovatoare de protest social, inerent în societatea modernă, fără a recurge abuziv la represiune ilegitimă, dar hotărâte să impună rapid ordinea socială şi liniştea publică.

O explicaţie este necesară în privinţa instanţelor judecătoreşti. Este fără îndoială că ele exercită nemijlocit şi specializat puterea (puterea judecătorească). Mai mult chiar, în unele state, instanţa supremă este învestită prin lege cu prerogativa de a judeca pe Şeful Statului pus sub acuzare de Parlament. De asemenea, instanţele judecătoreşti judecă pe membrii Guvernului pentru săvârşirea anumitor fapte. Din acest punct de vedere, teoretic, instanţele judecătoreşti ar putea fi incluse în categoria instituţiilor politice, întrucât exercită nemijlocit puterea judecătorească care constituie un segment al puterii politice.

Cu toate acestea, pentru raţiuni de ordin practic considerăm că instanţele judecătoreşti nu trebuie incluse în categoria instituţiilor politice, întrucât sunt corpuri independente faţă de parlament, de şeful statului, guvern etc. Instanţele judecătoreşti nu desfăşoară o activitate de conducere politică propriu-zisă, nu participă în mod

efectiv şi permanent la exerciţiul puterii; ele sunt sesizate doar în cazul unor litigii rezultate din încălcarea legii.

În general, constituţiile nu folosesc conceptul de instituţie politică, ci termenul de autoritate publică, înţelegând prin acestea, în primul rând, Parlamentul, Şeful Statului, Guvernul şi, în al doilea rând, alte organisme învestite cu autoritate şi putere de comandă cum ar fi de pildă, Curtea Constituţională, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării ş.a.

Constituţia României foloseşte în art. 155 alin. (2) termenul „instituţiile prevăzute în Constituţie", înţelegând prin aceasta autorităţile publice având prerogative în procesul de înfăptuire a puterii[1)].

De un real interes este relaţia între drept şi instituţiile politice. Fără sprijinul normelor juridice, instituţiile politice nu pot nici să existe, nici să funcţioneze pentru scopul pentru care au fost înfiinţate. Dreptul constituie armătura instituţiilor politice. Să nu uităm că dreptul public, în particular, dreptul constituţional, ca ramură a sistemului de drept fixează principiile instituţionale ale cuceririi şi exercitării puterii, stabileşte procedurile de recrutare a reprezentanţilor poporului şi de învestire a guvernului, precum şi tehnicile de control parlamentar, hotărăşte modul în care se recurge la constrângere şi reprezentare socială, garantează drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, garantează formele de participare cetăţenească la exerciţiul democratic al puterii. Cu alte cuvinte, după cum s-a subliniat în literatura de specialitate, constituţiile şi regulile dreptului public, precum şi instituţiile care le interpretează şi le aplică, stabilesc principiile formale ale practicii politice şi oferă mecanisme importante pentru învestirea guvernelor, dar şi pentru răspunderea politică şi chiar pentru constrângerea exercitată asupra echipelor ministeriale[2)].

Activitatea legislativă a corpurilor reprezentative nu reprezintă altceva decât manifestarea particulară a politicii statului în domeniul de reglementare normativă a raporturilor sociale.

[1)] *M. Constantinescu et alii*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 317; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 195 şi urm.

[2)] *R.E. Goodin, H.D. Klingemann* (coord.), Manual de ştiinţă politică, Ed. Polirom, Bucureşti, 2005, p. 178.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Conceptul de stat şi procesul formării statelor moderne în spaţiul european

§1. Noţiuni introductive privind statalitatea romană[1)]

Din punct de vedere semantic, noţiunea de stat s-a format din verbul latin *statuo*, care înseamnă „a pune, a aşeza, a întemeia". Sintagma *status civitas* exprima în Imperiul Roman modul de guvernare a Cetăţii. Romanii au acordat cuvântului *status* o semnificaţie politică, adăugându-i determinativul *res publica*, adică lucru public. *Res publica* definea şi ideea de conducere a vieţii publice sau a statului. Aşadar, prin asociere, *status rei publicae* însemna pentru magistraţii şi poporul roman „statuarea lucrurilor civile" sau, altfel spus, „situaţia conducerii vieţii publice"[2)]. Sintagma latină *Statum rei Romanae* din definiţia dată de Ulpian dreptului public (*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singularum utilitatem*), se traduce prin „statul roman". Romanii au folosit două noţiuni referitoare la stat, şi anume *res publica* (pentru perioada republicii) şi *imperium* pentru perioada imperiului (*dominatului*).

În titlul lucrării sale Utopia, Thomas Morus foloseşte expresia *optimo reipublicae statu* (cea mai bună formă de guvernământ). Şi Cicero foloseşte aceeaşi expresie: *optimus status reipublicae*, într-una din operele sale.

În esenţa sa, regimul de guvernare al statului roman a păstrat trăsăturile republicii (*res publica*) din cele mai vechi timpuri, până în timpul împăratului Constantin, în ciuda unor forme de guvernământ diferite (monarhie, republică, imperiu). În timpul acestei lungi perioade istorice, adunarea cetăţenilor (*populus romanus quiritium*) a fost, în principiu, depozitarul puterii suverane. Diferitele magistraturi (*potestas* sau *auctoritas*) erau învestite în calitate de corpuri politice cu atribuţii de conducere în

---

[1)] Pentru doctrina constituţională europeană, statul roman şi polisurile greceşti reprezintă indicatorul etalon pentru conceptul de statalitate, acesta fiind şi motivul pentru care ne vom referi la statalitatea romană.

[2)] A se vedea şi: *H. Brun, G. Tremblay*, Droit constitutionnel, Les Editions Yvon Blais Inv., Quebec, 1990, p. 61; *M. Prélot*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris 1980, p. 1; *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 45; *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 72; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 117; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 5-6. V.E. Orlando foloseşte sintagma *status romanae reipublicae* (*V.E. Orlando*, Principes de droit public et constitutionnel, Paris, 1902, p. 31).

virtutea unei delegări de către popor a puterii sale suverane[1]. Aceeaşi situaţie s-a păstrat chiar şi în timpul imperiului, când puterea Cezarilor era formată dintr-un ansamblu de atribuţii delegate de către Senat şi popor, prin derogare de la legile republicane, unui singur cetăţean: împăratul. Acesta deţinea următoarele demnităţi sau funcţii publice:

a) *ius imperatorium* (*imperium*), potrivit căruia împăraţii exercitau personal întreaga putere civilă şi militară, ceea ce presupunea cumulativ *auspicium* şi *coercitio* (*auspicium* consta în dreptul de a consulta voinţa zeilor, iar *coercitio* conferea dreptul de a aresta pe infractori şi de a-i condamna);

b) dreptul de a purta denumirea de Cezar (*praenomen Imperatoris*);

c) *imperium proconsulare* (puterea asupra provinciilor imperiului);

d) *tribunicia potestas* (asigura inviolabilitatea Cezarului) în cazul în care se opunea măsurilor luate de Senat;

e) *potestas censoria*;

f) demnitatea de *pontifex maximus*;

g) dreptul de a emite edicte[2]. Edictele imperiale purtau denumirea de *constitutio principis* şi aveau o valoare juridică superioară legilor adoptate de Senat[3].

Pentru acelaşi tip de organizare politică a unei colectivităţi umane, grecii foloseau denumirea de *polis* (cetate) sau *politeia* (formă de organizare)[4]. După cum afirma sociologul Petre Andrei, tipul de *polis* în sens de stat reprezintă mai mult un concept ideal decât o realitate. În pofida profunzimii filozofiei greceşti, aceasta a ajuns mult mai târziu la conceptul de stat, autorii greci fiind mai degrabă preocupaţi de politică în sensul ei practic, de artă a politicii"[5].

---

[1] *P. Willems*, Le droit public romain depuis l'origine de Rome jusqu'à Constantin Le Grand, Louvain, Paris, 1872, p. 10. De altfel, între autorităţile publice romane, în special Senatul şi popor exista conceptual şi practic o legătură indisolubilă, deciziile autorităţilor fiind luate în numele poporului. Este evidentă în acest sens formula *Senatus et populus que Romanus* înscrisă prescurtat nu numai pe marile monumente arhitectonice romane (S.P.Q.R.), dar şi pe documente decizionale oficiale.

[2] Idem, p. 281-282.

[3] *Constitutio principis est, quod imperator decreto vel edicto epistula constituit. Nec unquam dubitatum est, quid id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat* (idem, p. 284). A se vedea şi *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Socec & Co, Bucureşti, 1928, p. 39.

[4] Pentru o imagine generală a organizării şi funcţiilor polisului în Grecia antică, a se vedea: *G. Glotz*, Cetatea greacă, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1992, p. 24-40; *Aristotel*, Politica, Cultura naţională, Bucureşti, 1924; *Aristotel*, Statul atenian, Ed. Agora, Iaşi, 1992. Cuvântul grec *polis* are conotaţii distincte folosite ca atare de poetul Homer în Iliada. Astfel *polis* se traduce prin aşezare urbană, cetate (cu sensul de stat) şi prin totalitatea cetăţenilor (corpul civil). Acestor trei sensuri ale cuvântului *polis* le corespund cuvintele latineşti *urbs* (oraş), *civitas* (cetate, stat) şi *cives* (cetăţeni). A se vedea: *F. Chamoux*, Cetatea greacă, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1985, p. 277; *J.C. Poursat*, Istoria Greciei antice, vol. I, Universitas, Bucureşti, 1998, p. 93; *L. Păvălan*, Condiţiile de cetăţean în antichitatea greco-romană şi în occidentul medieval, în Societate şi cultură nr. 5/1995.

[5] *P. Andrei*, Sociologie generală, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1936, p. 41.

Trebuie adăugat că trăsăturile moderne care definesc în prezent statul nu erau reunite în totalitate nici în cadrul Imperiului Roman, nici în cel al puzderiei de polisuri greceşti ca, de altfel, nici în cadrul altor state existente în acea vreme. Statul antic se caracterizează înainte de toate prin confuzia între monarhul ereditar şi prerogativele sale de conducere pe care le deţine ca bunuri personale, prin centralizarea excesivă a puterii şi prin metode despotice de guvernare.

Există multe tipuri de state, cu forme şi caracteristici definitorii diferite, care fac ca termenul de stat să pară ambiguu[1]. Ca tipuri de state mai cunoscute, ne referim, îndeosebi, la cetăţile-stat greceşti, la statul roman în diferitele etape ale evoluţiei sale – regat, republică şi imperiu –, la imperiul bizantin, la statele desprinse din acesta înainte de cucerirea sa de către marele Imperiu Otoman în 1453, precum şi la statele medievale şi, desigur, la statele moderne, inclusiv la cele contemporane. Nu ne mai referim la statele antice apărute în delta Nilului, la Imperiul Persan, regatul mesopotamian, cel fenician ori la statul evreu şi nici la statele asiatice – China, Coreea, Japonia – sau India.

Între aceste state regăsim diferenţe de organizare notabile, dar şi trăsături prin care se aseamănă. Referindu-ne la acestea din urmă, putem avea în vedere câteva caracteristici comune tuturor statelor, indiferent de trăsăturile care le conferă o specificitate proprie. Vom menţiona, în acest sens:

a) existenţa unei puteri publice, recunoscută ca atare şi exercitată de un personal specializat, separat de restul populaţiei. Cu alte cuvinte, ne referim la apariţia şi funcţionarea unei maşinării complexe de guvernare, a cărei principală funcţie constă în guvernarea tuturor supuşilor;

b) raporturile de subordonare între cei care conduc şi cei care sunt conduşi;

c) stabilirea unor raporturi clare de cetăţenie între stat şi indivizii care au vocaţia să dobândească un astfel de statut de apartenenţă faţă de stat;

d) instituirea de către stat a unei ordini juridice centralizate şi asigurarea respectării acesteia, la nevoie prin măsuri punitive;

e) existenţa unui corp militar a cărei funcţie constă în apărarea teritoriului statal şi a intereselor politice ale acestuia pe plan extern;

f) existenţa unei administraţii teritoriale care desfăşoară activităţi de interes public;

g) mecanisme de formare şi colectare a resurselor financiare ale statului;

h) făurirea unei pieţe economice controlate şi gestionate de puterea centrală, chiar dacă în paralel existau şi pieţe provinciale.

Cuvântul stat este întotdeauna asociat întotdeauna guvernării unei populaţii localizate pe un teritoriu determinat, înţeleasă ca o activitate conştientă şi organizată, în care cel ce deţine puterea o foloseşte fie în interesul său (formele de guvernământ tiranice), fie în interesul general al celor guvernaţi (regimurile politice democratice), dar în care atributele conducerii societăţii nu se confundă cu cele ale proprietăţii personale a celui care conduce. În această accepţiune, putem conferi titulatura de stat tuturor entităţilor sau formaţiunilor geopolitice în care puterea publică (aparatul de

[1] *A. Guéry*, The State: The Tool of common good, în *P. Nora, D.P. Jordan* (coord.), Rethinking France. Lex lieux de mémoire, The University of Chicago, Chicago, 2001, p. 6.

stat) deţine o funcţie socială, şi anume aceea de a conduce, administra treburile publice (*res publica*), subordonându-şi restul populaţiei şi obligând-o să se supună deciziilor politice adoptate de aceasta.

Din această perspectivă, conceptul de stat, într-o accepţiune modernă, aplicabilă şi în analiza statalităţii romane, presupune o distincţie clară între organismul ca atare şi cei care îi pun în mişcare maşinăria de guvernare. Cu alte cuvinte, într-o astfel de ecuaţie, statul exprimă permanenţa şi continuitatea politică, iar cei care conduc la un moment dat – de la simpli funcţionari, la conducător (prinţ, monarh sau preşedinte de republică) constituie elementul mobil, fluctuant, necesar, dar nu şi esenţial.

În literatura de specialitate s-a spus că statul este o formă de guvernare particulară, având următoarele caracteristici:

a) statul este o instituţie recognoscibilă separat sau ca ansamblu de instituţii astfel diferenţiate de restul societăţii încât să creeze sfere publice şi private identificabile;

b) statul este puterea suverană sau supremă în cadrul teritoriului său şi, prin definiţie, autoritatea legislativă supremă, adică cea care emite legi obligatorii, susţinute de sancţiuni coercitive.

c) suveranitatea statului se extinde asupra tuturor indivizilor de pe teritoriul său şi se aplică în mod egal, chiar şi celor aflaţi în posturi de guvernare sau legiferare. Prin urmare, suveranitatea este distinctă de demnitarii care la un moment dat ocupă un rol anume în stat;

d) personalul statului este în majoritatea lui recrutat şi format pentru a conduce într-o manieră birocratică;

e) statul are capacitatea de a colecta de la populaţia sa venituri fiscale (prin impozitare), pentru a-şi finanţa activităţile[1]).

În afară de aceste caracteristici de bază, întâlnite, practic la toate formaţiunile statale, orice stat şi, firește orice guvernant, ţin să-şi legitimeze puterea, capacitatea de organizare şi conducere a societăţii, raporturile cu cei supuşi, ca pe această bază să îngusteze cât mai mult posibilitatea de a fi contestaţi. Pentru aceasta, guvernanţii adoptă constituţii sau alte acte constituţionale, în care stabilesc, în primul rând, instrumentele şi tehnicile prin care pot să ajungă la putere, iar o dată cucerită puterea, să aibă toate condiţiile pentru a o exercita.

Este ştiut că atât statul grec antic, cât şi Imperiul Roman de Apus au dispărut la un moment dat. Statul roman a decăzut în secolul al V-lea sub presiunea atacurilor succesive ale unor puternice populaţii migratoare, foarte bine organizate din punct de vedere militar, dar inferioare cultural şi spiritual faţă de civilizaţia romană. Cauzele prăbuşirii Imperiului Roman sunt multiple, unele dintre ele fiind de ordin intern, cum ar fi decadenţa vieţii politice, în special a instituţiei împăratului şi a vieţii morale a clasei politice, iar altele de ordin extern, cum au fost invaziile succesive ale unor triburi germanice barbare. R. Mousnier atribuie pierderea unităţii politice a imperiului şi în final prăbuşirea lui, apariţiei a trei factori principali, şi anume, invaziile germanice, extinderea regimului domenial al pământului şi relaţiile sociale de tip

---

[1]) *P. Dunleavy, B. O'Leary*, Teoriile statului. Politica democraţiei liberale, Ed. Epigraf, Chişinău, 2002, p. 14.

feudal, caracterizate prin raporturi clientelare între stăpânul domeniului şi indivizii care îl locuiesc şi legăturile de vasalitate. Datorită acestor cauze, imperiul s-a destrămat în mici unităţi care nu mai întruneau elementele statalităţii[1]. În locul puterii publice şi al statului roman a apărut o puzderie de cvasiregate barbare, independente unele de altele, create pe o arie geografică largă în Europa medievală[2].

Noile entităţi erau conduse de generali proveniţi din armatele care invadaseră Imperiul roman şi se stabiliseră pe teritoriul acestora. În aceste formaţiuni, conducerea vieţii publice era atribuită unei cvasiautorităţi militaro-patriarhale până la preluarea acestei sarcini de către Biserică[3]. Noile regate s-au format ca urmare a cuceririi unora dintre fostele provincii romane de către diferite triburi germanice invadatoare. Regele provenit dintre conducătorii militari ai triburilor cuceritoare au transformat teritoriile provinciilor romane cucerite în bunuri proprii. Generalilor care se remarcaseră în lupte le-au fost distribuite părţi din teritoriu, fiind legaţi în felul acesta de rege prin raporturi clientelare convertite ulterior în raporturi de vasalitate.

Dispariţia Imperiului Roman de Apus şi decăderea fostelor administraţii publice instituite de acesta în provinciile imperiului, nu au însemnat câtuşi de puţin pierderea elementelor teoretice caracteristice noţiunii de stat şi nici a unora dintre scrierile filozofice, istorice şi politice referitoare la organizarea statului antic. Acestea făceau parte din civilizaţia greco-romană care, după cum se ştie a jucat un rol important şi durabil şi în afara existenţei şi deci a acţiunii unui stat[4].

Păstrarea fundamentelor teoretice, ale statalităţii în sud-estul Europei s-a datorat, în principal, formării Imperiului Roman de Răsărit şi Bisericii creştine din provinciile orientale ale fostei administraţii imperiale romane. Un rol important în păstrarea elementelor gândirii filozofice şi politice greceşti şi romane l-au avut prelaţii lăcaşurilor sfinte din Orientul Mijlociu, care au salvat scrierile antichităţii, aici fiind mai puţin expuse năvălirilor popoarelor nomade care au distrus Roma. De aici, ele au revenit în Occident, fiind aduse de cruciaţi şi prelaţi. Vechile manuscrise greceşti şi

---

[1] A se vedea *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 19.

[2] Locul imperiului care cuprinsese toată Mediterana şi stăpânise Europa Occidentală a fost luat de confederaţiile tribale ale învingătorilor franci, baiuvari, longobarzi şi vizigoţi, angli şi saxoni (*H. Schulze*, Stat şi naţiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003, p. 12).

[3] Invadatorii de origine germanică s-au aşezat în valuri succesive şi suprapuse militar şi social unul altuia pe fostul teritoriu roman, organizându-se treptat în mici regate, având mai mult un caracter militar şi clientelar decât unul politic. În noile regate (vizigot, longobard, lombard, gotic), create în locul fostului Imperiu Roman, regii au păstrat cutumele germanice, au folosit în avantajul lor organizarea romană neînţeleasă şi treptat distrusă şi au încercat să se împace cu populaţiile cucerite şi să le folosească. Dar regatele lor nu au constituit corpuri politice. Regele era şeful unui grup de invadatori şi trebuia să satisfacă poftele indivizilor care constituiau grupul (*R. Mousnier*, op. cit., p. 20-21). Regele sau conducătorul militar avea sub autoritatea sa militară o populaţie cu anumite caracteristici etnice, religioase, militare, dar nu stăpânea la început un teritoriu şi nici nu era legat de acesta, decât în măsura în care putea fi jefuit sau folosit ca bază militară.

[4] A se vedea, pentru detalii, *V. Georgescu*, Bizanţul şi instituţiile româneşti până la mijlocul secolului al XVIII-lea, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 12.

romane cuprinzând istorii ale diferitelor populaţii antice, lucrări de filozofie, manuscrise literare, lucrări de istorie, geografie şi literatură, au fost studiate la început în mănăstiri, catedrale, apoi în primele universităţi medievale, din perspectiva noilor scrieri creştine. S-a creat astfel o bază teoretică şi documentară vastă, referitoare la probleme ale statalităţii, inclusiv la forme de guvernare, explicate prin prisma Sfintei Scripturi şi adaptate cerinţelor noi de organizare socială şi politică a populaţiei. Această nouă literatură creştină a format în timp suportul viitoarelor teorii politice, în temeiul cărora au început să fie experimentate noi modele de guvernare.

§2. Reapariţia formaţiunilor statale în spaţiul european

Apariţia regatelor barbare apoi a imperiului lui Carol cel Mare, decupat după moartea sa în regate mai mici, conduse de urmaşii săi, nu a însemnat încă apariţia unei stricte stabilităţi politice. Regatul era la îndemâna oricărui pretendent la tron, datorită lipsei unei cutume ferme privind succesiunea la tron şi considerării acestuia ca un bun aflat în proprietatea privată a celui ce se înscăuna rege. Nu se instituise încă un sistem de organisme prin care să se exercite după reguli stricte şi respectate constant, autoritatea publică, sau a magistratului, destinate să asigure unitatea şi coerenţa unei guvernări[1)].

După moartea lui Carol cel Mare şi destrămarea imperiului său, puterea statală este revigorată de prinţul de origine germană Otto, care pune temeliile în anul 962 unui nou imperiu: Sfântul Imperiu Roman de Apus (*Sacrum Romanorum Imperium Nationis Germanicae*).

Însăşi titulatura imperiului atestă puterea în creştere a Bisericii Apusene, în timp ce Biserica de Răsărit rămâne încorsetată de puterea împăraţilor bizantini. Marea Schismă din anul 1054 separă pentru totdeauna cele două ramuri ale Bisericii creştine şi odată cu aceasta se adânceşte prăpastia între statalitatea apuseană şi cea răsăriteană, mult mai conservatoare şi închisă înnoirilor teoretico-filozofice şi practic-politice, după cum Biserica răsăriteană rămâne o confesiune dogmatică şi statică, care refuză progresul cultural şi dinamismul vieţii spirituale.

Tocmai datorită acestei deosebiri de percepere a progresului istoric, în Apusul Europei statalitatea înaintează cu paşi rapizi, pe măsura apetitului monarhilor pentru centralizare politică şi economică.

Poziţia Bisericii catolice faţă de renaşterea statalităţii se manifestă pe fondul luptei pentru supremaţie faţă de autoritatea puterii laice a monarhului. Dacă inelul, toiagul pontifical şi mantia Papei erau simbolurile autorităţii papale, sabia şi sceptrul Coroanei erau simbolurile autorităţii monarhului[2)]. Nu de puţine ori cele două simboluri s-au aflat în contradicţie, pe termen lung având câştig de cauză puterea militară a monarhilor.

[1)] *R. Musnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 24.

[2)] *E.E. Cairns*, op. cit., p. 188.

Guvernarea pastorală exercitată în secolele trecute de Biserică este înlocuită pentru totdeauna cu o guvernare politică mult mai bine organizată şi mai eficientă.

Reapariţia statelor în spaţiul european, atât în Apus, cât şi în Răsărit, este legată de puternica mişcare de evanghelizare iniţiată de papalitate şi înfăptuită de misionari. Evanghelizarea va avea ca urmare formarea statelor creştine[1]. Este un fapt de necontestat că dacă în esenţa sa misiunea de evanghelizare – cu fundamente teologice şi dogmatice luate din Noul Testament – a popoarelor păgâne era un demers iniţial pur religios, în final ea se completează cu o misiune politică finalizată prin reapariţia statelor. Din acest proces iau fiinţă, la sfârşitul secolului al X-lea şi începutul secolului al XI-lea, Anglia, Franţa, principatele germane, Portugalia, Spania, Suedia, Norvegia, Danemarca, Rusia, Polonia, Ungaria, Moravia, Boemia, ca state creştine. Indiferent cu ce mijloace este asigurată misiunea de evanghelizare – paşnice, diplomatice sau prin constrângere militară – această mişcare progresează şi odată cu ea are loc procesul de reapariţie a statelor în întregul spaţiu european.

Politica misionară creează un uriaş teritoriu creştin (*oikoumene*) şi va sta la baza ecumenismului atât în lumea catolică, cât şi în cea ortodoxă.

Convertirea la creştinism a populaţiilor din Occident şi Orientul controlat de împăraţii bizantini a reprezentat în perioada Evului Mediu timpuriu cea mai importantă mişcare spirituală, cu ample consecinţe în plan social şi, mai ales, politic. După ce religia creştină a devenit religie oficială a Imperiului Roman, Biserica capătă treptat, pe lângă funcţia sa spirituală, rolul unei administraţii ecleziastice. În jurul episcopiilor, viaţa comunitară renaşte, în timp ce rolul fostelor instituţii politice este preluat de structuri religioase. Dacă pentru populaţiile din spaţiul occidental şi central-răsăritean valorile creştine la care au fost convertite aveau ca punct de plecare Roma, pentru populaţiile situate în Sud-Estul Europei, convertirea s-a făcut din iniţiativa Bizanţului, în special prin misiunile lui Chiril şi Metodiu. În secolul al IX-lea, Roma nu devenise încă puternică faţă de Bizanţ. Aşa se explică şi impactul creştinismului răsăritean asupra unor spaţii geografice pe care s-au constituit ulterior Boemia, Moravia, Ungaria, Croaţia[2]. În secolul al X-lea, creştinismul medieval s-a extins, cuprinzând definitiv pe cehi, croaţi, unguri, slovaci şi polonezi, în timp ce românii, bulgarii, grecii, armenii, ruşii au fost convertiţi de Bizanţ[3].

Aşa se explică distincţia între tipul de guvernare şi cultura politică occidentală şi cele răsăritene. În Occident, organizarea politică şi cea administrativă au la bază în special raporturile de vasalitate (servicii prestate de vasalul seniorului în schimbul unei feude, a cărei întindere depindea de valoarea şi amploarea serviciilor aduse de vasal). La 28 mai 1037, împăratul francilor, Conrad al II-lea, emite *Constitutio de feudis* prin care se recunoaşte caracterul ereditar al feudelor, inclusiv în favoarea micilor seniori. În sfera geografică controlată de Bizanţ se aplicau încă, deşi într-o formă modernizată şi adaptată la noile realităţi sociale, metodele de guvernare păstrate din tradiţia romană (împăratul omnipotent căruia i se subordonau nu numai

---

[1] *J. Carpentier, F. Brun* (coord.), op. cit., p. 129.

[2] A se vedea, în acest sens, *P.S. Wandycz*, Preţul libertăţii, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 3.

[3] Idem, p. 18.

aristocraţia militară, ci şi supuşii de rând). Puterea imperială bizantină era egală cu cea a Bisericii, împăratul fiind comparabil cu apostolii. Această egalitate între puterea temporală şi cea sacerdotală este cunoscută sub denumirea de *isapostolos*. În timp ce *imperium* simboliza puterea împăratului, *sacerdotium* reprezenta puterea patriarhului Constantinopolului.

Dacă în Occident procesul de statalizare înaintează pe nuclee naţionale bazate pe principii feudale, într-un imperiu care se doreşte universal, în Bizanţ, unitatea imperiului este mai stabilă, dar aceasta nu se va menţine, însă, multă vreme, datorită unor conflicte interne, şi, în special, unor lovituri externe primite din Apusul Europei şi din partea lumii islamice.

La sfârşitul secolului al XII-lea Imperiul Bizantin intră într-un proces de progresivă destrămare, accentuată de a patra cruciadă[1]. Sub loviturile cruciaţilor catolici şi subminat de contradicţii interne, Imperiul Bizantin începe să se fragmenteze într-o multitudine de state mici create de popoarele balcanice (bulgarii, valahii de sud, sârbii şi grecii)[2].

În zona mediteraneană s-a închegat, de asemenea, în secolul al X-lea, o nouă şi puternică formaţiune statală, care îmbină elementele cunoscute deja ale centralizării şi administraţiei statale, cu elemente noi, îndeosebi cele cu caracter militar, precum şi cu preceptele religiei islamice. Este vorba de Imperiul Otoman. Conjugarea tuturor acestor factori a avut ca urmare menţinerea ideii de statalitate în gândirea şi practica politică europeană. La începutul mileniului doi, în unele aşezări din nordul Italiei, reapar forme ale guvernării populare la care aveau acces familiile nobiliare, marii proprietari de pământuri, militari[3]. Cu timpul, accesul la conducerea treburilor publice (*res publica*) s-a extins pentru medii sociale ale burgheziei. Au apărut treptat republicile, adevărate oraşe-stat, între care s-au evidenţiat pe parcursul a multor secole Florenţa, Genova şi Veneţia. Sistemul politic impus de acestea pentru administrarea treburilor publice era democraţia, dar nu în accepţiunea antică a termenului utilizat cu aproape 2.000 de ani în urmă în Atena sau Roma. Republicile italiene nu cunoşteau însă instituţia Adunărilor de stări ca autoritate publică de reprezentare. Guvernarea republicii se înfăptuia de un guvern local în componenţa căruia intrau reprezentanţii ai populaţiei recrutaţi îndeosebi pe criteriul apartenenţei la o anumită corporaţie sau breaslă meşteşugărească.

Legăturile permanente şi puternice între Biserică şi Stat, atât în Apus, cât şi în Răsărit, nu puteau rămâne fără urmări semnificative în ceea ce priveşte inovarea sau mai precis redescoperirea şi adaptarea la noile cerinţe politice a unor instrumente şi practici de guvernare din timpul antichităţii. Astfel, atât în Europa de Răsărit, cât şi în Europa de Apus, convocarea periodică a sinodurilor a servit ca model pentru

---

[1] *F. Căzan*, Cruciadele, Ed. Academiei, Bucureşti, 1990, p. 93-102. Chiar după prima cruciadă, în Orientul Mijlociu se formează câteva state creştine întemeiate de cavalerii cruciaţi, dar care vor avea o existenţă efemeră.

[2] *Ş. Papacostea*, Românii în secolul al XIII-lea între cruciadă şi Imperiul Mongol, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 12.

[3] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 18.

alcătuirea şi convocarea Stărilor generale, din care s-au născut, secole mai târziu, parlamentele[1]. În cadrul episcopiilor s-au forjat mecanisme, instrumente esenţiale pentru geneza şi evoluţia viitoarelor instituţii politice. Ne referim, în acest sens, la sistemul alegerii cardinalilor şi a Papei, la votul secret exprimat în conclave papale, la statutele ordinelor monastice (din care s-a născut ideea de constituţie, ca act de decizie generală, superior celorlalte decizii ecleziastice)[2].

Conceptul de supunere a creştinilor autorităţii spirituale a Bisericii este treptat complet şi progresiv depăşit de supunerea indivizilor – deveniţi, chiar şi formal, cetăţeni ai statului – puterii monarhului. Dacă lipsa de obedienţă spirituală putea fi sancţionată cu excomunicarea, refuzul cetăţeanului de a se supune voinţei monarhului este aspru pedepsit printr-un sistem de constrângeri statale.

Termenul de *regimen* (guvernare) pierde conotaţiile eclesiastice, de etică şi morală creştină din secolele trecute; în schimb, capătă forţa spadei şi a sceptrului regal, devenind sinonim cu autoritatea regilor de a domni, adică de a domina, de a stăpâni, de a sancţiona, de a stabili reguli generale de conduită şi de a asigura respectarea lor. Cu timpul, şi pe măsura extinderii teoriilor burgheze privind suveranitatea poporului, acţiunea de guvernare se delimitează tot mai clar şi mai net de instituţia şi, mai ales, de persoana care guvernează sau în numele căreia se guvernează[3].

În cursul secolelor al XIII-lea şi al XIV-lea se produce, pe o scară geografică şi politică largă, la nivelul continentului, o stratificare socială mai clară între înalta nobilime şi burghezie, aflată în plin proces de formare, ceea ce va determina apariţia „Stărilor" ca forme de organizare socială, în care membrii aveau acelaşi statut politico-juridic, se bucurau, în general, de aceleaşi drepturi şi aveau conştiinţa că formau o colectivitate (*communitas*). Pe acest temei se constituie treptat un nou tip de adunare reprezentativă, începând în Anglia cu *House of Commons* (Camera Comunelor) şi continuând cu Seimul polonez, prin care s-a instituit o adevărată

---

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Ionescu, I. de Madariaga*, op. cit., p. 23. În opinia scriitorului creştin Tertulian, conciliile creştine aveau un caracter reprezentativ.

[2] Idem, p. 23-24. În viaţa politică a statelor medievale începe să se contureze ideea de constituţie, ca act cu valoare politico-juridică superioară deciziilor regale obişnuite. Pot fi enumerate în acest sens Carta regelui Angliei Henric I din 5 august 1100, în care se garantează respectarea de către rege a privilegiilor baronilor şi înaltului cler, Constituţiile de la Clarendon (Anglia) din 1164 pentru limitarea jurisdicţiei ecleziastice în favoarea autorităţii monarhului, *Magna Charta Libertatum* din 1215, Constituţiile de la Melfi (Italia) din 1231, care consacră consolidarea autorităţii regelui Frederic II Hohenstaufen în Regatul celor două Sicilii, *Bula Unam Sanctam*, prin care Papa Bonifaciu al VIII-lea proclamă din nou primatul puterii Bisericii asupra puterii laice (1302), Carta regelui danez Erik V. Glipping, adoptată în 1282 pentru limitarea autorităţii puterii regale în favoarea parlamentului (Danehof), Bula de Aur a regelui Andrei al II-lea al Ungariei (1222), Bula de Aur a împăratului Carol IV prin care acordă regelui Cehiei privilegiul de a ocupa primul loc între electorii laici ai imperiului, Constituţia de la Radom (Nihil Novi), adoptată de Seimul Poloniei în 1505 ş.a. În Constituţia de la Radom se precizează că „începând de acum, nimic nou destinat schimbării dreptului comun şi libertăţilor publice nu va fi stabilit fără acordul comun al senatorilor şi deputaţilor comitatelor". Prin acelaşi act s-au acordat puteri egale Senatului şi Seimului în elaborarea legilor.

[3] *M. Senellart*, op. cit., p. 28; *H. Brun, G. Tremblay*, op. cit., p. 64.

democraţie nobiliară, Adunarea de stări („Stările Generale") în Franţa, Adunările din Ungaria şi Boemia. Rădăcinile instituţionale primare ale acestor instituţii datează de la sfârşitul primului mileniu şi au ca element comun tradiţia *witenagemot-ului*. Alături de *wintenagemot-ul* existent la triburile germanice ca autoritate deliberativă, la care participau oamenii liberi, pot fi menţionate şi adunările vikingilor (*Ting*) datând din jurul anului 900 e.n.[1)] În a doua jumătate a secolului al XIII-lea în Polonia, Ungaria, Boemia şi Moravia, Adunările reprezentative cuprindeau separat înaltul cler şi marea nobilime, precum şi mica nobilime şi reprezentanţii comitatelor sau ai oraşelor (*burgerii*). Aceste Adunări de Stări convocate din iniţiativa monarhului nu se subordonau acestuia şi aveau atribuţii proprii, Prin activitatea pe care o desfăşurau, aceste noi organisme creau un echilibru între puterea politică a suveranului, asistat şi sprijinit de nobilime şi atribuţiile ce le erau recunoscute. De aici a apărut ulterior ideea separaţiei şi echilibrului puterilor. În istoriografia noastră mai veche, ca şi în cea străină, s-a spus că Adunările de Stări erau mai degrabă adunări de corporaţii[2)]. Profesorul Gheorghe Brătianu arăta că „adunările nu sunt o reprezentare parlamentară a naţiunii, în înţelesul democraţiei moderne, ci expresia voinţei unor corpuri privilegiate ce au drepturi de susţinut, scutiri de revendicat, chiar pot aproba, îngrădi sau chiar respinge cererile monarhului, atunci când li se par excesive, sau în

---

[1)] La aceste adunări participau oamenii liberi pentru a aproba decizii cu caracter general-obligatoriu, sau pentru a soluţiona diferite dispute sau pentru a soluţiona diferite dispute sau litigii ori pentru a dezbate alte probleme de interes comun (a se vedea: *R. Dahl*, op. cit., p. 20; *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 222). A se vedea şi *Gh. Bichicean*, Monarhia şi Adunările de Stări în Europa Medievală, Ed. Thansib, Sibiu, 2000, p. 12-48; *Gh. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Ţările Româneşti în cadrul istoriei generale, II, Consiliul feudal şi Adunarea Stărilor în ţările Europei Apusene, Analele Academiei Române, Memoriile Secţiunii Istorice, Seria III, Tomul XXVIII, Monitorul Oficial, Bucureşti, 1946, p. 302-312.

[2)] A se vedea pe larg, *Gh. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Ţările Româneşti în cadrul istoriei generale, I, Analele Academiei Române, Memoriile Secţiunii istorice, Seria III, Tom. XXVIII, 1945-1946, Monitorul Oficial, Bucureşti, 1947, p. 18. În studiul menţionat, istoricul român prezintă câteva definiţi ale acestor corpuri formulate în doctrina străină:

1. „Un corp sau o corporaţiune în înţeles mai larg, este o grupare alcătuită din indivizi îndeplinind aceiaşi funcţiune socială, având interese economice asemănătoare şi bucurându-se de un statut identic de ordin juridic privat; grupare ce e înzestrată ea însăşi, dacă nu cu o personalitate, dar cel puţin cu un statut juridic propriu, depinzând de ordinea corporativă în tot ce priveşte organizarea lăuntrică şi disciplina de breaslă, iar de altă parte de ordinea publică, pentru tot ce se leagă de privilegiilor politice şi de servicii de interes obştesc".

2. „O ordine sau Stare, este o grupare alcătuită din corpuri având aceeaşi funcţiune socială, aceeaşi natură economică şi acelaşi statut; grupare care e înzestrată ea însăşi cu un statut juridic propriu şi îndeplineşte o funcţiune deosebită în ordinea de drept public".

3. „O Adunare de Stări este o adunare politică alcătuită din reprezentanţi ai Ordinului sau ale Ordinelor cu privilegii politice ale unei ţări, lucrând în numele cestor Ordine şi a ţării întregi, pentru a veghe de o parte, la menţinerea privilegiilor, Corpurilor şi indivizilor, precum şi la menţinerea drepturilor fundamentale ale ţării, iar, de altă parte, pentru a îndeplini sarcinile prevăzute prin hrisoave, către principe, ca o contra-valoare drepturilor recunoscute, şi a privilegiilor hărăzite de el".

orice caz, condiţiona îndeplinirea lor, de respectarea şi confirmarea privilegiilor obţinute"[1].

În Franţa, Regele Filip cel Frumos convoacă în 1302 Stările Generale formate din aristocraţie, cler şi reprezentanţi ai oraşelor, ca reacţie la *Bula Unam Sanctam* prin care Papa Bonifaciu al VIII-lea reafirmase primatul Bisericii asupra puterii monarhilor. În cadrul Stărilor Generale, Nagaret, principalul sfetnic al regelui Filip cel Frumos va condamna pretenţiile de supremaţie ale Papei, şi va cere abdicarea acestuia[2]. La 3 martie 1357 se confirmă dreptul Stărilor Generale în privinţa percepерii şi utilizării impozitelor. De la aceeaşi dată, pentru o lungă perioadă, Stările Generale sunt convocate periodic.

În cadrul acestora se luau decizii legislative, judiciare şi orice măsuri privind conducerea şi administrarea statului, inclusiv cele privind relaţiile cu alte state. Începând cu secolul al XV-lea când regele Wladislaw Jagello a reconfirmat prin Charta de la Cracovia (1433) vechile privilegii ale nobilimii, cărora le-a adăugat altele noi, Dieta poloneză (Seimul) a acumulat o putere incomparabil mai mare decât cea a Adunărilor de stări din celelalte state europene. Constituită din reprezentanţi ai marii şi micii nobilimi (*şleahta*), Dieta a îngrădit treptat puterea monarhiei, căpătând chiar dreptul de control asupra actelor regelui prin care s-ar încălca privilegiile nobiliare. Cum aceste privilegii erau consemnate în Carta cu valoare constituţională (Statutele de la Nieszawa din 11-12 noiembrie 1454; Statutele de la Pisotrokow din 1496, Privilegiile de la Moelnik din 25 octombrie 1501 s.a.), încălcarea acestora echivala cu încălcarea constituţiei. Fenomenul apariţiei Stărilor este general, deşi acestea s-au constituit în timp, corespunzător realităţilor sociale şi politice din fiecare stat. Adunările de stări sunt consemnată şi în aria politică controlată de Imperiul Bizantin.

În Principatele române, Adunările de stări au fost analizate documentar de mai mulţi istorici, dintre care se remarcă Gheorghe Brătianu[3]. Existenţa Stărilor (şi ca adunări reprezentative, întemeiate pe stratificarea socială) nu este, aşadar, restrânsă la zona occidentală şi central-răsăriteană a Europei. Adunări de Stări au funcţionat şi în Principatele Române, Serbia şi în Bulgaria[4]. În ţările române, Adunările de stări reflectă tradiţia bizantină, dar se manifestă şi elemente occidentale. Aşa cum s-a subliniat in istoriografie, în alcătuirea Adunării de stări din principate, există neîndoielnic trăsături care amintesc practici sau o mentalitate bizantină: iregularitatea

---

[1] Idem, p. 17.

[2] *R. Pernoud*, Templierii, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996, p. 53.

[3] A se vedea *Gh.I. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Principatele Române, Ed. Enciclopedică, 1995, p. 61-182; *V. Georgescu*, Bizanţul şi instituţiile româneşti până la mijlocul secolului al XVIII-lea, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 47; *A.V. Boldur*, Adunările de stări sociale în istoria Moldovei şi a Ţării Româneşti. Sfatul mare de obşte, Ed. Albatros, Bucureşti, 2001, p. 67-182; *Gh. Bichicean*, Monarhia şi Adunările de stări în Europa modernă, Ed. Thausib, 2000.

[4] A se vedea, în acest sens, *Gh.I. Brătianu*, op. cit., p. 34 şi urm. În Diploma Regelui Ungariei Bela al IV-lea din 1247 se aminteşte de *majores terrae*, seniorii feudali din Ţara Românească, şi de rustici.

convocării, lipsa unei proceduri bine structurate de reprezentare, votul prin aclamaţie, puterea adesea discreţionară a Domnitorului[1].

Până la constituirea Adunărilor de Stări, autoritatea regelui era concurentă cu cea a vasalilor săi feudali, care în teritoriile proprii se comportau ca suverani necontestaţi. Regele nu avea o deplină putere în fiefurile nobililor, precum şi în oraşele cărora acesta le recunoştea un set de privilegii. După constituirea adunărilor şi acceptarea lor ca structuri consolidate ale sistemului de guvernare, autoritatea regelui se completează şi se împleteşte cu autoritatea acestora. Regele nu mai poate lua anumite decizii decât cu consimţământul Parlamentului, care a căpătat şi competenţa de a se pronunţa în privinţa petiţiilor, plângerilor sau reclamaţiilor formulate împotriva regelui. În acest cadru social şi politic s-au constituit bazele constituţionalismului european modern[2]. Funcţia legislativă a Parlamentelor îşi are originea şi în petiţiile adresate regelui şi soluţionate de acesta în cadrul stărilor şi cu consimţământul acestora.

În Franţa, în timpul domniei regelui Ludovic cel Sfânt (1226-1270) s-a creat o curte a Parlamentului – organism cu funcţii jurisdicţionale, având rol de instanţă supremă de apel[3]. Formal, Parlamentul era prezidat de monarh, iar membrii săi aveau o pregătire juridică. Cu timpul, activitatea acestui organism s-a intensificat datorită numărului mare de cauze deduse competenţei sale şi frecventelor sale întruniri. S-a format astfel, *„curia in parlamento"*. Prima menţiune a cuvântului *„parlamentum"* în Franţa datează din 1239, când a fost utilizată într-un document oficial, dar nu în sensul de organism legislativ, ci de organism care avea ca funcţie administrarea justiţiei[4]. Regele obişnuia să convoace în palatul să de la Paris cu o

---

[1] *V. Georgescu*, op. cit., p. 50.

[2] *H. Schulze*, Stat şi naţiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003, p. 32.

[3] În lucrarea sa, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor, II, Consiliul feudal şi Adunarea Stărilor în ţările Europei Apusene, Analele Academiei Române, Memoriile secţiei istorice, Seria III, Tomul XXVIII, Monitorul Oficial, Bucureşti, 1946, p. 8, istoricul *Gh. Brătianu* arată că în Franţa, Parlamentul a căpătat la un moment dat înţelesul unei adunări specializate în chestiuni de justiţie, rolul de reprezentare pentru unele probleme de interes general revenind mai târziu „Statelor" sau Stărilor Generale. „De fapt, spune istoricul, în Anglia ca şi în Franţa, regele chiamă pe acei de care are nevoie şi îi convine să-i consulte; e adevărat că în Anglia se înrădăcinează timpuriu obiceiul, ca absenţa unora din marii deţinători de feude să fie socotită ca un element hotărâtor pentru legalitatea adunării şi posibilitatea ei de a lucra" (op. cit., p. 8).

[4] *A. Rigaudiere*, Introduction historique a l'etude du Droit et des Institutions, Economica, Paris, 2001, p. 251. „Cuvântul însuşi de «*parlament*», atât de caracteristic pentru evoluţia mai târzie a instituţiilor britanice, apare la început sporadic. S-a crezut multă vreme că «*cea dintâi*» menţiune a parlamentului, cu acest nume se găseşte în cronica lui Mathieu Paris, la anul 1237, iar întâia întrebuinţare oficială în Close Roll din 1242. Dar o menţiune mai veche e acea din cronica lui Fantosme din 1183. Cuvântul de «*parlamentum*» pentru o adunare deliberativă are însă origini mai îndepărtate, îl întâlnim de pildă, cu acest înţeles, în Analele Genoveze, scrise în întâia jumătate a veacului al XII-lea de contemporanul Caffaro, şi anume într-un loc, unde e vorba de expediţia împotriva Cesareei, cu prilejul Cruciadei din 1101, la care ştim că cronicarul a luat parte; e deci o mărturie directă. «Cunoscând creştinii, scrie el, trufia Sarazinilor, patriarhul de îndată a spus consulilor (Genovei) *facite parlamentum* şi au

regularitate din ce în ce mai mare acest organism, anunţând la sfârşitul fiecărei sesiuni data convocării sale viitoare, precum şi membrii chemaţi să participe. Aceste sesiuni nu durau decât câteva săptămâni. Ulterior, sesiunile s-au prelungit pe perioada unor mari sărbători religioase. Sub domnia lui Filip cel Frumos, rolul parlamentului se extinde din ce în ce mai mult şi se întruneşte într-o unică sesiune anuală. Personalul Parlamentului devine permanent, fiind recrutat din rândurile aristocraţiei feudale[1].

La începutul secolului al XIV-lea, Parlamentul capătă o adevărată funcţie normativă, participând la elaborarea de către monarh a ordonanţelor regale şi adoptând hotărâri în mod autonom[2]. Chiar şi în perioadele în care nu era convocat de monah, Parlamentul îşi exercita funcţiile în domeniul judiciar şi îndeplinea diferite ale misiuni. În Franţa, Parlamentul era compus din aşa numita nobilime de serviciu (*noblesse de robe*), atrasă în rândurile aristocraţiei la începutul secolului al XVIII şi se bucura, între altele de dreptul de *veto* în privinţa ordonanţelor regale, putându-se astfel împotrivi voinţei legislative a acestuia.

Între secolele al XIII-lea şi al XV-lea, pe măsura întăririi autorităţii publice feudale, a avut loc o regrupare a formaţiunilor statale din spaţiul european în jurul unora mai puternice, rezultatul fiind reapariţia formaţiunilor statale care îmbinau elemente clasice ale modelului antic de organizare statală cu elemente practice ale organizării feudale; locul central îl deţinea monarhul, a cărui suzeranitate, recunoscută de vasalii săi şi întărită de Biserică, îi conferea o putere deosebită. Centralizarea puterii monarhului se reflectă şi în activitatea legislativă a Stărilor generale. Dacă iniţial legile adoptate în acest cadru conţineau o dispoziţie finală în care se menţiona că fuseseră aprobate „în prezenţa şi cu asentimentul prelaţilor şi baronilor". în statul monarhic centralizat această formulă este înlocuită cu o alta, care exprimă puterea absolută a regelui: „Regele a proclamat şi a hotărât în consiliul de coroană"[3]. Legea menţiona, de asemenea, locul şi data edictării sale[4].

§3. Rolul Bisericii în procesul de formare a statelor moderne

Nu putem trata problematica reapariţiei formaţiunilor statale în Apusul Europei dacă nu ne referim la expansiunea Bisericii din Orient spre Occident. În condiţiile în care Imperiul Roman de Apus era ţinta atacurilor popoarelor barbare, Biserica şi-a

---

făcut, iar în parlament patriarhul a rostit o cuvântare către popor», îndemnând pe ostaşii genovezi, debarcaţi din corăbii, să ia cu asalt cetatea Necredincioşilor. «Sfârşindu-şi cuvântarea, toţi într-un glas au strigat: *fiat, fiat*». Iată, deci, *parlamentum* în înţeles de conferinţă, de adunare a membrilor înarmaţi ai «comunei» plecaţi în Cruciadă, căreia i se expune de către căpeteniile oştii creştine necesitatea unei operaţiuni militare, şi i se cere aprobarea" (*Gh. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor II,... op. cit., p. 9).

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 253.

[3] A se vedea *H. Schulze*, op. cit., p. 25; *A. Rigaudière*, Introduction historique à l'étude du droit et des institutions, Economica, Paris, 2001, p. 315.

[4] *A. Rigaudière*, op. cit., p. 317.

asumat sarcina de salvare a valorilor culturale greco-romane. Mănăstirile şi celelalte centre religioase desfăşurau o intensă activitate ecumenică şi ecleziastică, de evanghelizare şi, totodată, aveau misiunea de a păstra şi copia manuscrisele celebre ale filozofiei politice şi literaturii greceşti şi romane. În plus, prin câştigarea de partea credinţei creştine a conducătorilor triburilor barbare care ţinteau să bulverseze întreaga Europă, Biserica a avut o contribuţie de o excepţională importanţă la conservarea culturii greco-romane, contribuţie intuită magistral de împăratul Constantin, care, prin Edictul de la Milano din 313, şi-a asociat Biserica asumându-şi, chiar, dreptul de a arbitra dispute din sânul acesteia (Conciliul de la Niceea în 325), deşi era şeful unui stat laic.

Religia monoteistă a avut un rol covârşitor în închegarea unui nou tip de stat, întrucât concentra puterea de idolatrizare la o singură divinitate, superioară din toate punctele de vedere religiei politeiste. Monoteismul a creat o legătură directă şi mai simplă între supunerea laică (seculară) şi supunerea spirituală faţă de o singură divinitate. Religia monoteistă punea accentul pe responsabilitatea şi servirea cu credinţă a statului, în care conducătorul avea şi funcţii sacerdotale. Conducătorul (rege, împărat) era generatorul legii şi în acelaşi timp apărătorul acesteia. El şi-a perfecţionat continuu capacitatea şi instrumentele de organizare a relaţiilor sociale şi, totodată, de realizare a unităţii şi coeziunii activităţilor statale.

Unul dintre primii apărători ai creştinătăţii, Sf. Augustin, încerca să explice în lucrarea „Civitas Dei", originea statului şi să fundamenteze organizarea sa religioasă. În concepţia sa, Satana a întemeiat *civitas terrena* (cetatea terestră) având ca prim cetăţean un ucigaş (Cain), în timp ce aleşii şi credincioşii lui Dumnezeu întemeiază *civitas Dei* (Cetatea lui Dumnezeu)[1]. Cele două tipuri de cetate sunt opozabile, până la apariţia în civilizaţia creştină a lui Iisus Hristos care face din Biserică reprezentanta terestră a Cetăţii lui Dumnezeu. De aici, superioritatea papalităţii asupra conducerii laice a statului[2]. De asemenea, Sf. Augustin îi aparţine ideea că principii au rolul de a corecta (*corrigere*) acţiunile supuşilor acestora care se abat de la morala creştină şi de a-i mântui, oferindu-le ca model etic propriul comportament şi virtuţile lor creştineşti (cumpătare, onoare, smerenie, bunătate, înţelepciune, dreptate etc.).

Potrivit doctrinei teologice, statul nu a fost niciodată contestat de Biserică[3]. Pentru Biserica primară statul rămâne un instrument secular, necesar vieţii sociale[1].

---

[1] A se vedea şi *P.M. Mureşan*, De Civitate Dei ca filozofie a istoriei, Institutul European, Iaşi, 2012, p. 152-154. Autoarea arată că „departe de a condamna domeniul politic sau cel social, Sf. Augustin înfierează doar pervertirea voinţei în cetatea terestră, gată să idolatrizeze statul făcând din spaţiul omenescului un câmp închis sortit disperării, dacă nu ar exista în paralel invizibila cetate spirituală (Civitas Dei), a cărei deschidere veghează împotriva tentaţiilor totalitare inerente puterii (p. 152). A se vedea şi *A. Augustin*, Despre Cetatea lui Dumnezeu, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1998.

[2] *P. Andrei*, Sociologie generală, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1936, p. 57; *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 110-111.

[3] În Noul Testament se fundamentează principiul separaţiei statului de Biserică, dar şi compatibilitatea între puterea seculară a Imperiului Roman şi Împărăţia lui Dumnezeu: „Daţi Cezarului ce este al Cezarului şi lui Dumnezeu ce este al lui Dumnezeu", îndeamnă Iisus Hristos pe farisei (Matei, 22, 21). La rândul său, apostolul Petru îndeamnă „daţi tuturor cinste, iubiţi frăţia, temeţi-vă de Dumnezeu, cinstiţi pe împărat" (Petru, 2, 17).

În acelaşi timp, Biserica şi-a afirmat de la început autonomia faţă de stat. În concepţia religiei creştine rolul statului constă în a realiza Binele comun al oamenilor[2]. În Noul Testament se fac referiri clare la stat ca instrument prin care Dumnezeu îi pedepseşte pe cei răi[3].

După căderea Imperiului Roman de Apus în anul 476 e.n., Biserica rămâne în Europa Occidentală centrul de atracţie pentru întreaga populaţie creştină. Biserica Occidentului a luat locul statului în asigurarea unui minim de organizare şi disciplinare socială bazate pe supunerea spirituală a populaţiilor creştine. Nicolae Iorga a analizat cu atenţie acest fenomen. Într-una din lucrările sale, istoricul arată că după ce puterea politică romană a dispărut, cetăţile create pe teritoriul vechilor provincii romane din Galia şi organizate social sub autoritatea unor episcopi creştini au dăinuit, deşi din punct de vedere militar se aflau sub puterea cuceritorilor barbari. Stăpânii adevăraţi ai Galiei – ne spune marele istoric – erau aceşti episcopi reprezentând imperialismul cel nou, care era Biserica romană purtătoare a vechilor tradiţii latine[4]. Creştinarea conducătorilor militari nu a reprezentat un simplu act prin care aceştia au aderat la cultul creştin, ci acceptarea tradiţiilor şi valorilor romane. Creştinarea era un act de supunere omagială faţă de episcopul care sfinţise taina botezului[5].

Conceptul esenţialmente creştin al societăţii politice primitive din acea perioadă, privită ca o comunitate a credincioşilor, a cărei suveranitate se întemeiază pe autoritatea Papei de la Roma, nu a îngăduit supuşilor ei o altă alternativă decât obedienţa bazată pe principiul că sarcina de guvernare a lumii era încuviinţată de către Dumnezeu reprezentantului său pe pământ – Papa – devenit simbol şi izvor al oricărei autorităţi sociale, spirituale şi temporale[6].

Chiar termenul de guvernare (*regimen*) s-a născut în vocabularul Bisericii Apusene. În Cartea Regulei Pastorale (*Liber Regulae Pastoralis*) a Papei Grigorie cel Mare, scrisă de acesta în anul 590, anul în care a fost ales Papă, sunt expuse, din

---

[1] *A. Gabor*, Biserica şi statul în primele patru secole, Ed. Sophia, Bucureşti, 2003, p. 117.

[2] Stăpânirea seculară este „slujitorul lui Dumnezeu, spre binele tău" (Romani 13, 4).

[3] „Iar dacă faci rău, teme-te, căci nu în zadar (Stăpânirea) poartă sabia pentru că este slujitoare a lui Dumnezeu şi răzbunătoare a mâniei Lui, asupra celui ce săvârşeşte răul" (Romani, 13, 4). Într-un context general de violenţă şi suspiciune, părinţii bisericii paleocreştine au ştiut să pună în lumină principiile generale ale unei etici creştine a realităţilor politice şi să fixeze principalele coordonate ale unei doctrine bine echilibrate a raporturilor între Biserică şi stat" (*C. Munier*, Les doctrines de l'Eglise ancienne, Revue des Sciences Religieuse nr. 1/1988, p. 42, apud *A. Gabor*, op. cit., p. 110).

[4] A se vedea *N. Iorga*, Dezvoltarea aşezămintelor politice şi sociale ale Europei, vol. I, Bucureşti, 1921, p. 29

[5] Ibidem. Iorga precizează că rolul episcopului faţă de regele creştinat a fost extraordinar, iar regele însuşi şi-a dat seama de la o bucată de vreme de forţa ce i-o da episcopul, (*N. Iorga*, op cit. p. 29. A se vedea şi N. *Iorga*, Istoria poporului francez – o încercare de explicaţie, Bucureşti, 1919, p. 35-37).

[6] A se vedea *G. Ionescu, I. de Madariaga*, Opoziţia, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 22.

perspectiva teologică, virtuţile guvernării potrivit concepţiei ascetice a autorului ei[1]. Grigorie cel Mare a făcut din Biserică o adevărată putere politică[2]. Cuvântul Biserica (*Ekklesia*) are un dublu sens etimologic şi anume, de comunitate creştină şi de adunare locală[3]. Aceasta şi explică de ce biserica şi-a asumat în Evul Mediu timpuriu sarcina de organizare socială a comunităţilor de enoriaşi. Episcopii şi, în general, clerul aveau pe lângă funcţii liturgice şi administrarea comunităţii, supravegherea vieţii morale şi impunerea disciplinei creştine[4].

Refacerea statalităţii în Europa de Apus este legată tot de efortul Bisericii de a-şi menţine supremaţia, contestată însă de Imperiul Roman de Răsărit. Ca reacţie la pretenţiile împăraţilor din Constantinopol de a-şi subordona Biserica şi de a o menţine într-un regim de secularizare, aceasta caută aliaţi în Europa Occidentală, unde misionarismul evanghelic promovat din iniţiativa Papei Grigorie cel Mare începe să dea roade. Ca rezultat al politicii papale, dar şi al necesităţii de restatalizare, pe ruinele fostului Imperiu Roman de Apus se întemeiază, în anul 808,

---

[1] În condiţiile în care Biserica îşi asumase şi o misiune de disciplinare socială prin impunerea unui ansamblu de virtuţi morale şi norme etice, Papa Grigorie cel Mare expune un set de 39 de sfaturi pastorale destinate preoţilor, care pot fi interpretate, totodată, ca un set de calităţi ale celor care guvernează. În concepţia lui Grigorie cel Mare păstorul de suflete (guvernantul) trebuie să fie: curat în gânduri; pilduitor în purtare; prudent în tăcere; folositor la vorbă; apropiat de fiecare; mai presus decât alţii prin rugăciune; prieten smerit cu făcătorii de bine; gata oricând să stea tare prin virtutea dreptăţii împotriva viciilor celor vinovaţi. Grigorie cel Mare propovăduieşte supunerea „cu smerenie" şi conducerea „cu moderaţie". „Conducătorii trebuie să ştie că ori de câte ori săvârşesc ceea ce este rău prin neorânduială, de atâtea ori se fac vinovaţi morţii fiindcă dau pildă de pierzanie şi sminteală celor supuşi". De asemenea, „conducătorii trebuie să înţeleagă de fiecare dată că atunci când nu se recunosc ca egali prin fire cu cei care prin condiţie socială sunt socotiţi a fi trataţi ca supuşi, ei se ridică împotriva rânduirii lui Dumnezeu prin trufie, chiar din cauza darului primit". Modelul moral al guvernantului pios, blând şi drept, care are drept funcţie principală corectarea conduitei antisociale, judecarea şi apărarea supuşilor, va fi completat curând cu asumarea de către rege a dreptului suveran de a conduce şi de a pedepsi pe cei vinovaţi. Virtuţile personale ale principelui protector – smerenia, credinţa, pioşenia, simţul dreptăţii – vor fi umbrite peste timp de bunul plac al acestuia, de înclinaţiile sale spre dominarea supuşilor. Apar, astfel, două faţete contradictorii ale principelui, ambele justificate prin texte biblice: principele protector şi principele despot, tiranic şi dominator (Cartea Regulei Pastorale, Ed. Institutului Biblic şi de misiune al Bisericii Ortodoxe Române, Bucureşti, 1996, p. 50 şi urm.). A se vedea şi *M. Senellart*, op. cit., p. 96-104.

[2] *E.E. Cairns*, op. cit., p. 163. Treptat, în consiliile regale (*curia regis*) încep să participe, alături de nobili, laici, episcopi şi abaţi, care astfel capătă un rol însemnat în luarea unor importante decizii de guvernare. Mai mult chiar, în Occident episcopii devin vasali ai monarhiilor, ceea ce le impune obligaţii de fidelitate şi slujire după ce sunt învestiţi simbolic de către împărat. A se vedea *J. Paul*, Biserica şi cultura în Occident, vol. I, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996, p. 109-110.

[3] *A. Gabor*, op. cit., p. 72.

[4] Idem, p. 75.

imperiul lui Carol cel Mare, încoronat de Papa Leon al III-lea la 25 decembrie 800 ca *imperator romanorum* (împărat al romanilor)[1].

Noul imperiu a renăscut practicile statale privind administrarea, gestionarea financiară şi armata. Pe noul teritoriu, care rivalizează ca întindere cu vechiul Imperiu Roman de Apus, statalitatea, ca şi Biserica, au dobândit o putere şi o influenţă cu adevărat uriaşă din punct de vedere al forţei şi întinderii. Tot acum, ecumenismul se confundă cu Biserica. Prin creştinarea populaţiilor nomade, cuceritoare ale fostului Imperiu Roman de Apus şi organizate mai târziu din punct de vedere politic în state s-a urmărit, între altele, şi recunoaşterea şi legitimizarea lor pe plan politic[2]. Noile state creştine erau recunoscute deopotrivă de episcopul Romei şi de cel al Constantinopolului. Din punct de vedere politic şi spiritual prinde contur o legătură strânsă între Stat şi Biserică. Raporturile între stat şi Biserica creştină în ceea ce priveşte natura puterii politice şi exercitarea ei sunt clare şi se întemeiază pe textele scripturice, dar şi pe experienţa socială. Scriitorii ierarhi au atras atenţia, de la început asupra îndatoririi împăratului de a guverna în spiritul valorilor moralei creştine şi de a nu pune preţ pe bogăţii şi pe forţa armelor, de a fi drepţi, evlavioşi şi cumpătaţi. Sfântul Grigorie de Nazianz subliniază într-o predică a sa că „lucrurile de sus sunt ale lui Dumnezeu, cele de jos sunt ale voastre (ale împăraţilor)[3]. La rândul său Ioan Chrisostomul, cunoscut şi sub numele de Ioan Gură de Aur face o distincţie

---

[1] Idem, p. 179. Carol cel Mare şi-a format imperiul pe suprafeţe întinse cuprinzând, după cucerirea Italiei, teritoriul Germaniei şi Franţei. Relatarea oficială a încoronării lui Carol cel Mare este făcută la cererea Papei Leon al III-lea într-un document denumit *Liber Pontificalis*, în care se menţionează următoarele: „După toate acestea, s-au adunat cu toţii din nou în Bazilica Sfântului Petru cu ocazia sărbătoririi Crăciunului. Atunci venerabilul şi augustul Pontif l-au încoronat pe rege cu propriile-i mâini, aşezându-i pe creştet o coroană foarte preţioasă. Atunci credincioşii romani, văzând iubirea atât de mare pe care o purta Bisericii romane şi vicarului său, a cărui apărare o jurase, au exclamat într-un glas, la porunca lui Dumnezeu şi a preafericitului Petru, portarul împărăţiei cerurilor: „Lui Carol, preacucernicul August, încoronat de Dumnezeu, mare şi aducător de pace împărat, viaţă şi izbândă". Această aclamaţie a răsunat de trei ori înaintea Confesiunii de credinţă a preafericitului Petru; s-au invocat numeroşi sfinţi; de toţi a fost proclamat împărat al romanilor. Imediat după aceea, Preasfântul episcop şi papă l-a uns cu ulei sfinţit pe Carol, neasemuitul fiu al împăratului, în chiar ziua Naşterii Domnului" [*J. Carpentier, F. Brun* (coord.), Istoria Europei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1999, p. 120-121]. Ceremonia încoronării debuta cu „promisiunea" sau jurământul prestat de viitorul monarh, cu mâna pe Evanghelie sau pe o relicvă sfântă, că nu-şi va aroga în timpul domniei sale o putere excesivă şi că va da ascultare Bisericii şi va lupta împotriva duşmanilor lui Dumnezeu. După acest act ritual, episcopul îl va declara rege, iar nobilii şi poporul care participau la ceremonie strigau de trei ori „Încuviinţăm! Aşa vrem să fie!" Următorul act al ceremoniei de învestire era ungerea pe frunte a noului monarh cu mir, ceea ce simboliza că monarhul devenea „alesul lui Dumnezeu". Actul final consta în înmânarea de către arhiepiscop regelui încoronat a inelului, simbolul legăturii regelui cu poporul, şi spada, pe care o foloseau în lupta cu duşmanii credinţei creştine (a se vedea *O. Drâmba*, Istoria culturii şi civilizaţiei, vol. II, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1987, p. 376-377).

[2] A se vedea *Gh. Manole*, Creştinism şi cultură la Neagoe Vodă Basarab (1515-1521), Valahia University Press, Târgovişte, 2010, p. 15.

[3] Apud *A. Gabor*, op. cit., p. 241.

netă între natura divină a puterii şi funcţia sa, care este de natură umană[1]. Concluzia care se desprinde din acest raport este limpede: împăratul îşi datorează puterea voinţei lui Dumnezeu, şi este răspunzător în faţa acestuia, dar şi a oamenilor pentru modul în care îşi exercită puterea. Sunt în acest enunţ două idei esenţiale: instituţia regalităţii este de origine divină, fiind un rezultat direct al voinţei lui Dumnezeu. Răspunderea pentru modul de cârmuire/guvernare (regimen) revine regelui/împăratului, dar răspunderea ca atare a acestuia este asumată nu numai faţă de Dumnezeu, ci şi faţă de popor, care nu are nicio contribuţie la instituirea regalităţii. Şi totuşi, regele răspunde pentru modul în care îşi cârmuieşte regatul şi supuşii în faşa acestora. Atragerea în acest fel a poporului în sfera raporturilor între împărat (stat) şi Dumnezeu (Biserica), conferă poporului dreptul legitim de a se răzvrăti împotriva tiraniei şi de a-l pedepsi pe împăratul-tiran, nu numai în numele lui Dumnezeu, dar şi al său. Răspunderea regelui/împăratului faţă de popor induce şi ideea că din momentul urcării sale pe tron, monarhul se bucură de încrederea poporului şi de acordul său de a fi astfel guvernat. Această idee – profund politică – va fi dezvoltată mai târziu ca un principiu constituţional, potrivit căruia Guvernantul îşi întemeiază puterea pe consimţământul celor guvernaţi, puterea sa fiind legitimă, atâta timp cât există acest consimţământ. Această construcţie teoretică va servi ulterior şi la fundamentarea conceptuală şi practic-politică a suveranităţii poporului ca o contrapondere la suveranitatea monarhului, În viziunea teologică a scriitorilor creştini, calităţile unui bun împărat nu sunt numai cele ale unui om de stat ci şi cele ale unui bun creştin, dator să respecte credinţa şi morala creştină.

În efortul de a se impune în viaţa comunităţii sociale şi politice, Biserica recurge nu numai la textele scripturice, care îl desemnau pe apostolul Pavel succesorul lui Iisus Hristos, dar şi la instituţiile juridice şi ale dreptului roman, deja intrat în conştiinţa publică ca temei al ordinii juridice şi ca regulator al vieţii sociale. Vechile principii şi dispoziţii ale dreptului roman sunt adaptate şi aplicate în noile condiţii economice şi sociale ale Evului Mediu timpuriu. Conceptul de *suprema potestas* atribuit tradiţional în Antichitate Senatului roman, potrivit căruia, acesta este depozitarul legitim al puterii poporului şi reprezentantul său, va fi convertit în noţiunea de *plenitudo potestas*[2]. Această noţiune evocă ideea puterii depline a unei instituţii, pe care aceasta o deţine de drept, fără a-i fi delegată de o altă instituţie.

Prin această construcţie juridică ingenioasă, pe care Biserica şi-o însuşeşte, Papa poate susţine că beneficiind de *plenitudo potestas* nu îşi datorează puterea voinţei unei entităţi temporale (regele) ci numai lui Dumnezeu însuşi[3]. În felul acesta, puterea pontificală capătă două temeiuri: Sfânta Scriptură şi dreptul roman pozitiv, care nu pot fi contestate de împărat. Ca suveran pontif, papa, capătă nu numai puteri cvasiadministrative, jurisdicţionale şi financiare, dar şi militare sau legislative, după vechea formulă din dreptul roman potrivit căreia *quod principi placuit, legis habet*

---

[1] Ibidem.

[2] *P. Willems*, op. cit., p. 206.

[3] *J. Paul*, op. cit. p. 15.

vigorem (ceea ce împăratul a hotărât, are putere de lege)[1]. Şi nu numai atât. Dacă scrierile scripturile explică natura puterii pontificale, dreptul roman va fi folosit de Biserica apostolică nu numai ca motivare temporală şi socială a influenţei sale, dar şi ca instrument prin care va încearcă să se impună regatelor creştine din Europa medievală.

O întrebare persistă totuşi. Este întemeiată pretenţia Bisericii de a se folosi de puterea coercitivă a dreptului roman? Cu alte cuvinte, se justifică recurgerea de către Biserică la instrumente statale pentru a-şi asigura realizarea unora dintre obiectivele sale laice? Răspunsul îl găsim tot în textele Noului Testament, în care Iisus Hristos îi îndeamnă pe apostoli să-şi cumpere sabie, dar să aibă pregătite două săbii[2]. Tot Iisus Hristos îi va da apostolului Petru două chei, una pentru împărăţia lui Dumnezeu, iar alta pentru regatele terestre[3].

Potrivit acestei legături, consolidate prin solemnitatea învestirii monarhului de către Papă sau de către episcopi, se considera că împărăţia lui Dumnezeu are două componente: una spirituală, controlată şi condusă de un Papă necontestat, păstor asupra populaţiei creştine, şi una laică (împăratul), răspunzător pentru „binele comun" al supuşilor săi, asupra cărora are drept de viaţă şi de moarte. Într-o Europă medievală dominantă de expansiunea populaţiilor barbare în fostul Imperiu Roman de Apus şi de creştinism, instituţia regalităţii se forjează iniţial pe concepte de etică socială şi mai puţin pe principiul dominaţiei, supunerii şi al constrângerii. Autoritatea regelui se exercită ca act de conducere, de împărţire a dreptăţii[4]. Regelui i se atribuie moderaţie, virtute, înţelepciune, pioşenie, respectul faţă de lege[5]. O asemenea concepţie are ca punct de plecare un text din Vechiul Testament, referitor la crearea omului de către Dumnezeu şi învestirea lui doar cu puterea de a stăpâni animalele şi nu pe semeni ai săi[6]. În concepţia creştină a guvernării, lipseşte, aşadar, ideea de dominaţie, supunere, autoritate, constrângere exercitate de om asupra altor oameni[7].

---

[1] Idem, p. 16.

[2] *Luca*, 22, 36, 38. Una dintre săbii reprezintă puterea statului, iar alta puterea împărăţiei cereşti.

[3] *Matei*, 16, 19. Cu cheile împărăţiei cerului, orice va lega Petru pe pământ, va fi legat şi în ceruri şi orice va dezlega apostolul pe pământ, va fi dezlegat şi în ceruri.

[4] *M. Senellart*, Artele guvernării. De la conceptul de regim medieval la cel de guvernare, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998, p. 64.

[5] A se vedea, în acest sens, *M. Fărcăşanu*, Monarhia socială, Fundaţia pentru literatură şi artă „Regele Carol II", Bucureşti, 1940, p. 235.

[6] „Şi a zis Dumnezeu: Să facem om după chipul şi asemănarea Noastră, ca să stăpânească peste peştii mari şi peste păsările cerului şi peste dobitoace şi peste tot pământul şi peste toate vietăţile ce se târăsc pe pământ!" (Facerea 1.26). A se vedea şi Facerea 9.1-2.

[7] *M. Senellart*, op. cit., p. 65. Ideea de dominaţie va apărea mai târziu, ca o consecinţă a păcatului originar şi a izgonirii primilor oameni din Eden. Odată cu aceasta, au apărut şi conflicte sociale (conflictul între Cain şi Abel), care au degenerat la o scară socială largă în supunerea unor popoare de către altele (Facerea 14, 15).

§4. Formarea noţiunii moderne de stat

Noţiunea modernă de stat s-a format relativ târziu (sfârşitul secolului al XVI-lea şi începutul secolului al XVII-lea)[1]. În întreg Evul Mediu lipsa unui concept care să definească cu rigoare ştiinţifică conţinutul şi esenţa statului, distinct de termenul larg folosit încă din secolul al XIII-lea de *regere* (a guverna), a axat preocupările doctrinarilor, începând cu Sfântul Augustin şi Thoma d'Aquino pe explicarea fundamentelor teoretice şi ale aplicaţiilor practic-politice ale termenului de guvernare (*regimen*), dominaţie, raţiune de stat, conducere (*gubernatio*) fie din perspectiva evanghelizării, fie din cea a afirmării puterii laice[2]. Dacă pe parcursul Evului Mediu propriu-zis (secolele X-XIII), Biserica îşi arogase puterea de organizare şi disciplinare socială – în special în Apusul Europei – spre sfârşitul Evului Mediu asistăm la transformarea societăţii bazate pe principii de morală creştină, într-o societate organizată progresiv pe principii politice laice. Într-o Europă medievală confruntată de suprapopulaţie (începutul secolului XIV), foamete, epidemii dezastruoase, puterea nu rămâne un concept abstract. Puterea politică era personalizată, obiectivată în fiecare monarh, senior, episcop sau Papă. Dar fiecare dintre aceştia, deşi toţi cârmuiau fie în sfera laică, fie în cea spirituală, nu reuşeşte să ofere soluţii la multiplele şi gravele pericole ce ameninţau Europa. Numai în momentul în care s-a format conceptul abstract de stat, diferit de puterea personală a unui monarh determinat, s-au constituit bazele unei administraţii credibile, învestite cu forţă, capabile să ocrotească populaţia, să apere un anumit teritoriu şi să promoveze anumite valori şi principii politice. Statul, puterea statală se ridică deasupra conflictelor confesionale, fără a se afecta totuşi legătura între politic şi teologic, care se va menţine până la sfârşitul secolului al XVII-lea.

Deşi, este un concept, întrucât există şi funcţionează în cadrul raporturilor de putere, statul are şi o importantă componentă culturală şi ideologică, fiind definit, înţeles şi utilizat potrivit unor modele culturale specifice unei anumite epoci, unei

---

[1] A se vedea, pentru dezvoltări, *D. Colas*, Dicţionar de gândire politică. Autori, opere, noţiuni, Ed. Univers Enciclopedic Gold, Bucureşti, 2010, p. 302-305.

[2] În scrierile autorilor ecleziastici guvernarea avea o puternică încărcătură spirituală şi religioasă datorită rolului Bisericii în păstorirea morală a credincioşilor şi misiunii de evanghelizare a popoarelor barbare din perioada Evului Mediu timpuriu. Mult mai târziu se face distincţia între guvernarea politică revendicată de monarh şi guvernarea spirituală atribuită Bisericii. Papalitatea a deţinut după Marea Schismă din 1054 până la începutul secolului al XIV-lea o supremaţie necontestată asupra monarhilor apuseni. În special în timpul pontificatelor lui Grigorie al VII-lea şi Inocenţiu al III-lea, puterea papalităţii atinge apogeul. Începând cu Papa Bonifaciu al VIII-lea, ales în 1294, puterea Papalităţii intră în declin, în principal datorită politicii de întărire a puterii laice dusă de Regele Franţei, Filip cel Frumos şi de Regele Angliei, Eduard I, care a cerut Parlamentului Angliei să adopte o lege prin care să se interzică pretenţiile de supremaţie a papilor asupra Coroanei engleze. Urmaşul lui Bonifaciu al VII-lea, Papa Clement al V-lea, şi-a mutat reşedinţa la Avignon în 1309, putând fi controlat astfel cu uşurinţă de regii Franţei (a se vedea şi *E.E. Cairns*, Creştinismul de-a lungul secolelor, Societatea Misionară Română, Bucureşti, 1992, p. 208-212).

anumite naţiuni. Este cunoscut şi acceptat tipul european al conceptului de stat bazat pe trei elemente constitutive: populaţie, teritoriu şi putere suverană. Spre deosebire de acest concept, noţiunea de stat islamic, de pildă, comportă în plus factori religioşi care îşi pun o puternică amprentă asupra modului în care este perceput statul în lumea islamică, fie ea şiită sau sunită[1]. În condiţiile contemporane, în care se admite că există o naţiune arabă care ar cuprinde populaţia mai multor state islamice, elementul principal care diferenţiază statele din zona Golfului Persic este teritoriul, acesta având importanţă, între altele, şi din punct de vedere al delimitării zonelor de extracţie a ţiţeiului.

Autorii atribuie lui Machiavelli folosirea pentru prima dată a termenului de stat într-un sens modern în lucrarea „Principele", scrisă în 1513 şi publicată la Roma de-abia în 1532[2]. De fapt, Machiavelli foloseşte termenul de stat – informaţie nemenţionată în literatura de specialitate – chiar în 1506 în lucrarea „Discorso dell'ordinare lo Stato di Firenza alle armi" (Discurs asupra orânduirii statului Florenţa în vederea pregătirii armate)[3]. Se observă cu limpezime că în această scurtă lucrare, Machiavelli nu se referă în realitate la stat ca formă de organizare politică a unei

---

[1] Este specifică islamului, indiferent de diversitatea formelor sale, legitimitatea divină a puterii suverane. A se vedea şi *L. Sitaru*, Gândirea politică arabă: Concepte-cheie între tradiţie şi inovaţie, Ed. Polirom, Iaşi, 2009, p. 39 şi urm.

[2] A se vedea *P. Mesnard*, L'essor de la philosophie au XVI-e siecle, Paris, J. Vrin, 1977, p. 17. Lucrarea Principele debutează cu formularea: *Tutti gli stati, tutti i dominii che hanno avuto et hanno imperis sopra gli homini, sono statti e sono o republicae o principati*; Il Principe e i discorsi di Nicolo Machiavelli, Casa Editrice Italiana Di M. Guigoni, Milano, 1860, p. 5; „Toate statele, toate stăpânirile care au avut şi au autoritate asupra oamenilor au fost şi sunt sau republici sau principate (*Machiavelli*, Principele, Ed. Minerva, Bucureşti, 1995, p. 4). Pentru a se referi la stat, Machiavelli folosea însă, cel mai adesea, denumirea de principat [a se vedea în acest sens cap. IX din lucrarea Principele, intitulat în original *De principatu civile* (Despre principatul civil)]. În ceea ce priveşte atribuirea lui Machiavelli a priorităţii în folosirea noţiunii de stat, a se vedea, de pildă: *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional român, Bucureşti, 1927, p. 66; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 30; *O. Trăsnea*, Filozofia politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1986, p. 30; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 118; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 6; *I. Mitran*, Politologia în faţa secolului XX, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1997, p. 52; *C. Schifirneţ*, Sociologie, Ed. Economică, Bucureşti, 1999, p. 238; *V. Măgureanu*, Studii de sociologie politică, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 176; *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 46; *M. Prélot*, op. cit., p. 1-2. A se vedea şi *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'à nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 112 (care consideră că în lucrarea Principele, Machiavelli foloseşte pentru prima oară cuvântul „republică" în sensul modern de stat neguvernat printr-o monarhie.

[3] Unul dintre puţinii comentatori români ai lucrării Principele, istoricul Ion Goian, precizează, alături de alţi specialişti ai operei lui Machiavelli, că titlul acesteia ar fi putut să fie *De principatibus*, adică „Despre principate" ceea ce este mai aproape de concepţia politică a autorului Principele (a se vedea *I. Goian*, Comentarii la Machiavelli, Ed. Institutului de Ştiinţe Politice şi Relaţii Internaţionale „Ion I. C. Brătianu", Bucureşti, 2017, p. 30).

colectivităţi care locuieşte pe un anumit teritoriu, ci la modul de guvernare (*ragione*) al oraşului Florenţa. Mai târziu, în 1519, Machiavelli reia categoria de stat în lucrarea „Discorso sopra il riformare lo Stato di Firenze ad istanza di Papa Leone X" (Discurs asupra reformei statului Florenţei întocmit la cererea Papei Leon al X-lea) şi apoi în Istoriile florentine, terminată în 1525[1]. De altfel, într-o scrisoare din 9 aprilie 1513 a lui Machiavelli destinată lui Lorenzo de Medici, care precede Principele, referindu-se la preocupările sale publicistice notează: „soarta a făcut că neştiind să gândesc bine nici despre arta mătăsii, nici despre arta lânii, nici despre câştiguri, nici despre pierderi, trebuie fie să mă abţin, sau să gândesc la problemele statului"[2].

Niccolo Machiavelli va relua termenul de stat în lucrarea „Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio" (Discursuri asupra primei decade a lui Titus Livius), începută în 1513 şi terminată în 1521, deşi şi în această amplă lucrare va continua să folosească alternativ noţiunile de stat, regat, principat, republici antice[3].

Contemporan cu Machiavelli, T. Morus scrie lucrarea „Libellus aureus nec minus salutaris quam festivus de optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia" (1516), care în traducere înseamnă „Cartea de aur, pe cât de utilă, pe atât de plăcută, despre cea mai bună întocmire a statului şi despre noua insulă Utopia".

Folosirea, practic concomitentă, a noţiunii de stat de către cei doi autori, demonstrează că în perioada în care aceştia şi-au elaborat lucrările, cuvântul „stat" era uzual în vocabularul politic, deşi încă nu întrunea conotaţii moderne. De altfel, lucrarea „Principele" a fost publicată în 1532, mult după ce a fost scrisă, în 1513.

Etimologic, cuvântul *stat*, în accepţiunea dată de Machiavelli şi contemporanii săi, are la origine termenul latin *status*. Interesant este de remarcat că în documente de cancelarie cuvântul *status* era folosit în mod curent, dar în înţelesul de stare socială, din rândul cărora erau recrutaţi membrii adunărilor reprezentative. Un astfel de document a fost dat de Vladislav, Domnitorul Ţării Româneşti, la 20 ianuarie 1368, prin care a instituit o serie de privilegii negustorilor braşoveni[4].

---

[1] „Când, după întoarcerea din exil, mai mulţi cetăţeni îi spuseseră (lui Casino de Medici, 1389-1464, n.n.) că era un lucru nelegiuit să alungi din patrie atâţia oameni de bine, el le răspunsese că preferă un oraş în ruină decât unul pierdut, că doi coţi de postav trandafiriu erau de ajuns pentru a face un om cumsecade şi că *statele* (s.n.) nu se guvernează cu *Tatăl nostru*" (*Machiavelli*, Istoriile florentine, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1968, p. 446).

[2] *M. Prélot, G. Lescuyer*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1992, p. 156.

[3] II Principe e i Discorsi de Nicolo Machiavelli, Casa Editrice Italiano di M. Guigoni, Milano, 1860, p. 352 şi p. 461; *A.P. Iliescu, E.M. Socaciu* (coord.), Fundamentele gândirii politice moderne, Polirom, Iaşi, 1999, p. 19, 27, 28. Lucrarea a fost tipărită în 1531, conform Les Gèants de la littérature mondiale, Verona, 1970, p. 38.

[4] *Hurmuzaki*, Documente privitoare la istoria românilor, vol. XV, partea I, nr. 21, p. 2. În document se precizează: *universis fidelibus nostris, comitibus castellanis, indicibus, tributeriis, oficialibus et cuiusve status hominibus, in terra nostra Transsalpina constitutis* (tuturor credincioşilor noştri, marilor dregători, pârcălabilor, judecătorilor, vameşilor, slujbaşilor şi oamenilor din orice stare constituită în ţara noastră Transalpină). A se vedea şi *Gh.I. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Principatele Române, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 26-27.

La sfârşitul secolului al XIV-lea şi îndeosebi în secolul al XV-lea, cuvântul *stat* era utilizat în literatura politică pentru a desemna puterea unui om sau a unui grup aflat în fruntea cetăţii[1]. Autorul se referă, de pildă, în lucrarea sa, „Principele", la statul pontifical creştin, în care Papa, suveranul pontif, nu este un principe ereditar, fiind ales în această supremă demnitate ecleziastică de cei ce sunt îndreptăţiţi să o facă[2].

În întreaga sa operă Machiavelli are în vedere atât statul ca instituţie politică specializată în arta guvernării, cât şi ca putere sau autoritate atribuită unui individ sau unui grup. În capitolul II Machiavelli foloseşte noţiunea de republică sau principat[3] şi, totodată, se referă la însuşirile deosebite ale unui principe (în statele ereditare) de a se „putea menţine mereu în statul său", adică de a-şi păstra poziţia, puterea şi autoritatea[4]. Pentru stat în sensul de instituţie politică, autorul foloseşte sintagmele „veniturile statului"[5], „întemeietorii statului"[6], „provincie aflată în afara statului său"[7], „tipuri de state"[8], „state conduse după modelul Franţei"[9], „stat pontifical"[10], „putere de stat"[11].

Machiavelli atribuie termenului de stat şi accepţiunea de organizare a unui anumit teritoriu dobândit de un principe cuceritor, pe care îl alipeşte unui regat sau principat preexistent[12]. În fine, cuvântul „stat" este folosit de Machiavelli în sensul de formă de guvernare, pe care el le împarte în republici sau principate ereditare[13], precum şi în sensul de regim politic: state (principate), care au o formă de guvernare civilă şi state care au o formă de guvernare absolută[14].

---

[1] *M. Senellart*, Artele guvernării. De la conceptul de regimen medieval la cel de guvernare, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998, p. 212.

[2] *Machiavelli*, Principele, Ed. Minerva, Bucureşti, 1995, p. 104.

[3] Idem, p. 5; *G.V. Răcoasa*, Istoria filozofiei moderne, vol. I, Bucureşti, 1937, p. 82 („după Machiavelli, Statele sunt republici, în sensul modern, sau principate, în înţelesul de monarhii. Principatele la rândul lor pot fi ereditare, noi, mixte şi ecleziastice").

[4] Ibidem. Un bun principe, „pentru a-şi apăra statul (adică poziţia, n.n.), deseori este nevoit să acţioneze împotriva statorniciei în sentimente, a dragostei faţă de cel de aproape, a omeniei şi a credinţei în Dumnezeu" (p. 91). În epoca la care ne referim, construirea unor modele teoretice de state sau moduri de guvernare aveau în centrul lor locul, prerogativele şi calităţile principilor creştini. A se vedea, în acest sens, şi *Erasmus din Rotterdam*, Institutio Principis Cristiani.

[5] Idem, p. 11.

[6] Idem, p. 10.

[7] Idem, p. 11.

[8] Idem, p. 20.

[9] Idem, p. 21.

[10] Idem, p. 60.

[11] Idem, p. 61; alt autor apreciază că în Discursurile asupra primei decade a lui Titus Livius şi în Istoriile florentine, Machiavelli a utilizat termenul de „stat" în sens medieval (*G. Sartori*, Teoria democraţiei reinterpretată, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 72); în acelaşi sens, a se vedea *O. Condorell*, Il Norme „Stato" in Machiavelli, Archivo Giuridico nr. 6/1923, p. 77-112.

[12] A se vedea *Machiavelli*, Principele, cap. III.

[13] Ibidem, cap. II.

[14] Idem, p. 51.

Nu este mai puţin adevărat că în această operă apare şi conceptul modern de stat ca *instrumentum regni*, ca structură instituţională, independentă de persoanele care ocupă magistratura supremă şi care în această calitate exercită puterea suverană[1)].

Rezultă că termenul de stat era folosit ca atare, dar în sensul de *status rei publicae* (bunul mers al Cetăţii), înainte de a fi utilizat de Machiavelli, care l-a preluat din scrierile vremii, conferindu-i, ce-i drept, o conotaţie modernă[2)].

În secolul al XIV-lea, în texte oficiale emise de statul francez şi englez se utilizau mai multe expresii pe care le putem asocia termenului de stat, deşi acesta nu era utilizat ca atare. Astfel de termeni sunt *status regni*, *status reipublicae*, *status imperii*, *status civitas*, care desemnau, practic, starea de guvernare a regatului[3)]. Pentru apelativul de stat, în Evul Mediu era utilizat şi termenul de *regnum* (*royaume* sau *kingdom*), asociat, de regulă, şi cu termenul de teritoriu şi de populaţie asupra cărora se extindea puterea unei dinastii[4)]. Spre sfârşitul Evului Mediu, în locul termenului de *regnum* se utiliza cu preferinţă expresă *status regis et regni* (starea monarhiei sau a casei regale şi a regatului)[5)]. Treptat, această expresie a fost înlocuită cu cea de stat (*état*, *state*), deşi acesta rămâne, un termen ambiguu şi fără o destinaţie foarte explicită, fiind preferată noţiunea de regat sau, după caz, cel de principat ori republică.

În secolul al XV-lea şi chiar al XVI-lea, autorii nu erau încă preocupaţi să asambleze instituţiile de guvernare, într-o noţiune-sinteză, cum era cea a statului. Noţiunile de regat, principat, republică erau preferate din inerţia vocabularului politic, fiind folosite în mod curent în documente oficiale din prima jumătate a secolului al XVI-lea, redactate în limba latină. Domnitorul Ţării Româneşti, Neagoe Basarab, foloseşte în lucrarea sa cunoscută sub denumirea „Învăţăturile lui Neagoe Basarab către fiul său Theodosie", scrisă în ultimii săi ani de domnie (domnitorul a murit la

---

[1)] Ibidem, cap. II.

[2)] Unul dintre deputaţii Stărilor Generale din Franţa, întrunite la Tours, Philippe Pot de la Roche, reprezentant din partea oraşului Bourgogne în Starea a Treia, se exprimă în 1484 în următorul sens: „Statul este un bun al poporului. Suveranitatea nu aparţine prinţilor, care nu există decât pentru popor. Regalitatea este o funcţie, nu este o moştenire. Cine este puterea în Franţa, cine are dreptul de a reglementa problemele când regele este incapabil să guverneze? Evident, această sarcină nu revine niciunui prinţ, niciunui consiliu de prinţi, ci poporului, cel care transmite puterea" (*J. Laferriere*, Manuel de Droit constitutionnel, Paris, 1947, p. 367). A se vedea şi *Dante*, Monarhia, apud *C. Floru, C. Noica, M. Vulcănescu*, Izvoare de filozofie. Culegere de studii şi texte, Ed. Torouţiu, Bucureşti, 1942, p. 149, 200. Dante construieşte prin comentarii ale unor texte din Noul Testament teza distincţiei dintre puterea temporară a împăratului şi cea a Papei, demonstrând cu argumente luate din Sfânta Evanghelie după Matei (cap. 16:19) că vicarii lui Dumnezeu (papii) nu au dreptul să se interfereze în activitatea statului „dezlegând şi legând decretele şi legile Imperiului"; că apostolii vor purta o singură sabie – simbolizând împărăţia lui Dumnezeu – şi nu două săbii, cumulând, prin cea de-a doua, puterea temporală.

[3)] *A. Guéry*, op. cit., p. 6.

[4)] Ibidem.

[5)] Ibidem.

15 septembrie 1521), termenul de ţară („zemlea")[1]. Formarea unui nou concept presupunea o largă şi profundă reflecţie filozofică şi, totodată, o analiză politică extinsă asupra guvernării în sine şi asupra statului ca formă de exprimare a suveranităţii poporului. În condiţiile în care suveranitatea regelui se opunea suveranităţii Papei, nici nu se putea pune problema suveranităţii unei entităţi politice distincte de suveranitatea Coroanei şi de cea a Bisericii. Tocmai în acest fel se explică confuziile multor autori – chiar şi în cazul lui Machiavelli – privind conceptul de stat. Noţiunea de „stat" ca formă instituţională de organizare şi exercitare a puterii politice s-a desprins din noţiunea de *regimen* (a guverna).

În secolul al XVI-lea mulţi autori italieni foloseau cuvântul stat, dar în sensul de guvernare, plecând de la noţiunea de *politeia* (formă de guvernare) utilizată de Aristotel în Politica. Chiar şi Machiavelli, într-o scrisoare adresată la 10 decembrie 1513 lui F. Vettori, ambasadorul Florenţei pe lângă Papă, îi face cunoscut acestuia că a „alcătuit" o cărticică, *De principatibus* (Despre principate), evocând „arta de a guverna"[2].

Unul dintre autorii italieni, G. Contarini, scrie în 1544 lucrarea „Republica et Magistrati di Venezia" în care afirmă că „o republică poate fi populară şi condusă (*reggersi*) în mod aristocratic, pentru că există o diferenţă între statul (*la Stato*) unei republici şi guvernarea (*governo*) sa"[3].

Şi juristul maghiar Ş. Verbőczi foloseşte în codul său de legi, Tripartitum, elaborat în 1517, termenul de *respublica* cu înţelesul de stat[4].

---

[1] Învăţăturile lui Neagoe Basarab către fiul său Theodosie, Ed. Roza Vânturilor, Bucureşti, 1996, p. 287, 319, 335. A se vedea, în acest sens şi: scrisoarea trimisă de Regele Poloniei, Sigismund I, la 3 septembrie 1531, Celor-Patru Coronaţi, *Reverendisime etc. (sic). Voivoda moldaviensis et praedecessores sui, ut mos est et iniquitas tirannorum, nihil unquam fideliter, quod tenebantur, memoria nostra, regno* (s.n.) *nostro praestiterunt* (*Hurmuzaki*, Documente privitoare la istoria românilor, Bucureşti, 1900, p. 28); scrisoarea Regelui Poloniei Sigismund I, la 22 septembrie 1531, adresată Sultanului Soliman al II-lea [*Serenissime rex Rediens isthnic a Maiestate Vestra nuncius noster, nobilis Ioanes Occzieski, notarius terrae* (s.n.) *Cracoviae, multam nobis amicitiae et integrae coniunctionis significationem, nomine Maiestatis Vestrae Caesareae, retulit. A qua postulamus, ut in omnibus quae nomine nostro dixerit, eam fidem illi praestare velit, ac si ipsi coram in praesentia loqueremur. Bene valeat Maiestas Vestra Serenissima sitque semper, ut optat, foelicissima. Datum Cracoviae, XXII Septembris, anno 1531, regni* (*s.n.*) *nostru anno vigesimo quinto* (*Hurmuzaki*, op. cit., p. 30-31)]. Instrucţiunile primite de ambasadorul Iacob Wilamowski din partea Regelui Poloniei Sigismund I în misiunea acestuia (octombrie 1531) pe lângă Sultanul Soliman al II-lea privind conflictul Poloniei cu Moldova [*Credit autem Maiestas domini mei Vestram Caesaream Maiestatem memoria tenere, quod, per priorem nuncium, de eo ipso Voievoda Valachiae illi declaravit, quod scilicet, iureiurando et foederibus contemptis, quae et se, et Maiestatem Vestram Caesaream habere cum Maiestate domini mei sciebat, hostiliter regnum* (s.n.) *Maiestatis Sua.e invaserit, et provinciam Pokuczie appellatam vi occupaverit* (*Hurmuzaki*, op. cit., p. 31)].

[2] *Machiavelli*, Măştile puterii, Institutul European, 1996, p. 40-41.

[3] Apud *F. Chabod*, Scritti sul Renascimento, p. 644; *M. Senellart*, op. cit., p. 25.

[4] *Idcirco nullum imperium, nulla republica sine legibus potest esse diuturna. Arma enim imperia parant, leges parta conservant. Sunt enim leges muri, ac fundamenta civitatis: In his*

Pentru a se face o distincţie clară la începutul secolului al XVI-lea între stat şi guvernare era absolut necesar să se delimiteze actele şi metodele de guvernare de instituţia care deţine puterea şi de legitimitatea puterii, care nu putea consta decât în afirmarea suveranităţii, fie a monarhului, fie a poporului.

Această delimitare este făcută în 1576 de J. Bodin în lucrarea sa „Lex six livres de la Republique", în care scrie că „există într-adevăr o deosebire între Stat şi guvernare, care este ansamblul reglementărilor legale neschimbate de nimeni. Căci Statul poate fi o monarhie şi totuşi el va fi guvernat în mod popular dacă principele împarte în mod egal tuturor demnităţi, magistraturi, slujbe şi lefuri, fără să ţină seama de nobleţe, nici de bogăţii, nici de virtute"[1].

În secolul al XVI-lea termenul de „stat" se generalizează mai întâi în Italia şi apoi treptat în celelalte state europene[2]. Poate fi menţionat în acest sens un raport din 15 iulie 1521 al ambasadorului Modenei în Polonia privind o expediţie a turcilor în Moldova, în care se foloseşte apelativul *vaivoda de Moldavia* (este vorba de domnitorul moldovean Ştefăniţă), dar şi cuvântul *stato* [*alcuni dicono che vorria la Moldavia, quale ancora volendo occupare el patre, per rotto da lo avo di questo vaivoda* (Ştefan cel Mare – *n.n.*) *ch'e hora di anni 18, altri dicono che è stato* (s.n.) *chiamato dalli Secculi*][3].

Formula *status rei publicae* preluată de autorii medievali din vocabularul dreptului roman, nu includea nici ideea de popor, nici cea de teritoriu, ci cel mult avea o legătură firavă cu cea de *regimen* (sarcina de a guverna).

---

salus bonorum, in his pacisconsilia continentur (*Is. Werbőczi*, Opus Tripartitum iuris consuetudinarii inclyti regni Hungariae, Ed. Sandor Kolozsvári, Kelemen Óvári, Budapesta, 1897, Praefatio auctoris, p. 8); „De aceea nicio împărăţie, niciun stat, nu pot fi veşnice fără lege. Iar dacă oştile pregătesc împărăţiile, legile le ocrotesc după ce au fost statornicite. Legile sunt zidurile şi temeliile oraşului; în ele stă mântuirea celor buni, în ele sălăşluiesc condiţiile păcii" (a se vedea şi *Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 445).

[1] Corpus des oeuvers de philosophie en langue francaise, Fayard, Paris, 1987, p. 190.

[2] *G. Fracheta*, Discorso della ragione di Stato, 1592; *L. Zuccolo*, Della ragione di Stato, 1629. La începutul secolului al XVI-lea se întâlnesc documente poloneze care vorbesc despre „panstwo Moldavschie". În 1578, italianul F. Talducci expediază din Cracovia o scrisoare destinată unei înalte magistraturi din Florenţa, în care notează că în înaintarea lor peste Prut cazacii au reuşit să ocupe statul moldovean (*che occupo gia lo stato de Moldavia*). Călugărul L. Testanova, descriind Imperiul Otoman şi, în acest context, regimul opresiv la care erau supuse Ţările Române, foloseşte într-o scrisoare, trimisă în 1592 din Constantinopol unui înalt demnitar milanez, cuvântul „stat": *Dalla qual forma di governo hanno Ottomani retratto non poco utile per aggrandire il stato* (s.n.) *loro, poichè, essendo tutti schiavi allevanti vilmente, ha potuto piu facilmente mantenere quella obedienza che è tanta necesaria alla augumento de stati* (s.n.), *quant, nelli Turchi, fu sempre grandissima, perchè oltre l'esser loro allevanti in stato* (s.n.) *cosi vile e abietto, vi è anco nel governo quel termine a pari d'ogn' altro utilissimo per la conservatione e augumento di una stato* (s.n.) *e questo è forsi più frà Turchi que in ogn'altro luogo*. A se vedea *Hurmuzaki*, op. cit., p. 249. Cuvântul *stat* apare şi într-o scrisoare adresată de G. di Marinni Paulli, arhiducelui Ernest, privind datoria pe care domnitorul Petru Şchiopul o are faţă de el (*Hurmuzaki*, op. cit., p. 259).

[3] *Hurmuzaki*, op. cit., p. 3.

Acesta este motivul pentru care în literatura de specialitate se apreciază că termenul stat s-a format în practica de guvernare, formularea sa fiind legată de procesul de centralizare a puterii monarhice, de instituţionalizarea şi specializarea mecanismelor de conducere, de crearea unui aparat birocratic administrativ, bazat pe principii de dominaţie şi de supunere politică, de apariţia armatei (la început formată din mercenari), de formarea unei cutume juridice unitare pe un teritoriu precis delimitat, de constituirea unei pieţe economice unice, corelativ cu utilizarea unei monede unice. Procesul la care ne referim s-a derulat pe parcursul mai multor secole, începând cu secolul al XIII-lea.

Scriitorul florentin Giovanni da Viterbo a descris cu mare exactitate, în lucrarea sa „Liber de regimine civitatum" elaborată în 1238, caracteristicile intrinseci ale artei guvernării, care nu pot fi puse în practică decât într-un stat:

a) conducerea cetăţii;
b) acţiunea de a-i stăpâni pe oameni;
c) dreapta măsură prin care judecătorii trebuie să împartă dreptatea;
d) cumpătarea în conducerea poporului;
e) protejarea cetăţii;
f) acţiunea de a conduce sau de a dirija;
g) guvernarea;
h) administrarea cetăţii[1)].

Rezultă, prin urmare, ca o concluzie, că în Evul Mediu pentru stat se folosea îndeosebi termenul de regat, ţară, principat sau republică, noţiuni care exprimau ideea de întindere a teritoriului statal şi ideea de putere a regelui, principelui sau, după caz, a corpului politic local de a comanda şi de a cere să li se dea ascultare.

Dacă lui Machiavelli îi datorăm utilizarea modernă a conceptului de stat, trebuie să recunoaştem contemporanului său, Francesco Guicciardini utilizarea, alături de alţi autori, a noţiunii de „raţiune de stat" (*raggione di stato*), prin care se înţelege interesul superior al statului în numele căruia se justifică luarea unor măsuri excepţionale pentru apărarea statului ca atare[2)]. Machiavelli a intuit cerinţa ca principele să acţioneze uneori nedrept pentru a salva statul sau pentru a-i spori faima. De aceea, faptele principilor trebuie privite numai prin prisma scopului acestora[3)]. La rândul

---

[1)] *M. Senellart*, op. cit., p. 20-21.

[2)] A se vedea *F. Guicciardini*, Cugetări, Dialog despre guvernarea Florenţei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2017, p. 467 („...dar v-aş mai spune şi că cine vrea să-şi păstreze astăzi stăpânirea teritorială şi puterea trebuie să fie milos şi bun atunci când se poate, dar când nu se poate, trebuie să fie crud şi lipsit de conştiinţă. De aceea Gino, strămbunicul tău, scria în ultimele sale *Cugetări* ca membrii Consiliului celor Zece să fie oameni care să-şi iubească patria mai mult decât propriul suflet, fiindcă e imposibil să rânduieşti guvernările şi statele dacă vrei să le stăpâneşti aşa cum se stăpânesc astăzi, după preceptele învăţăturii creştine"); a se vedea şi *I. Goian*, Comentarii la Machiavelli, Ed. Institutului de Ştiinţe Politice şi Relaţii Internaţionale „Ion Brătianu", Bucureşti, 2017, p. 23.

[3)] „un principe, şi mai ales un principe nou, nu poate respecta toate aceste virtuţii pentru care oamenii sunt consideraţi buni, deoarece, pentru a-şi apăra statul, deseori este nevoit să acţioneze împotriva statorniciei în sentimente, a dragostei faţă de cel de aproape, a omeniei şi a credinţei în Dumnezeu" (*Machiavelli*, Principele, Ed. Minerva, Bucureşti, 1995, p. 91).

său, Guicciardinii scuză o acţiune politică necreştinească, dacă ea este conformă cu raţiunea de stat[1]. La sfârşitul secolului al XVI-lea, Giovanni Botero fixează definitiv conceptul de „raţiune de stat" într-o lucrare cu acelaşi titlu, contribuind în acest fel la generalizarea conceptului de fundamentare a unei filosofii politice conservatoare[2]. Semantica termenului raţiune de stat se interferează cu noţiunea modernă de realism politic, utilizată îndeosebi în dreptul internaţional public şi în diplomaţie[3].

§5. Fundamentele teoretice ale conceptului modern de stat

Progresul statalităţii ca fenomen politic şi ca realitate instituţională nu poate fi separat de preocupările pentru fundamentarea teoretică modernă a conceptului de stat. Alături de Machiavelli, Morus şi mulţi alţii, Jean Bodin este unul dintre promotorii înţelegerii moderne a noţiunii de stat.

În concepţia lui Bodin, regele este o persoană care exercită prerogativele monarhice în nume propriu, dar ca rezultat al împuternicirii date de poporul suveran şi potrivit unei ordini legale care obiectivează în norme juridice voinţa lui Dumnezeu. Faptul că puterea monarhului provenea de la popor nu era o teorie nouă pentru epoca la care ne referim[4].

---

[1] „Vedeţi, aşadar, unde ar duce statele, cine ar vrea să le guverneze potrivit legilor stricte ale conştiinţei. De aceea, atunci când am spus să fie omorâţi sau ţinuţi prizonieri pisanii, poate că n-am vorbit ca un creştin, dar am vorbit potrivit *raţiunii şi practicii puterii* (s.n.), şi nu va vorbi mai creştineşte decât mine cineva care, refuzând această cruzime, va sfătui să se facă orice efort pentru a cuceri Pisa, ceea ce nu înseamnă altceva decât tot să pricinuieşti nesfârşite rele pentru a lua în stăpânire un lucru care, potrivit conştiinţei, tot nu este al tău", (*Fr. Guicciardini*, Cugetări. Dialog despre guvernarea Florenţei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2017, p. 469); A se vedea şi *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 271-272; Gândirea politică ieri şi azi, Institutul pentru Teorie socială, Bucureşti, 2000.

[2] A se vedea Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de Teorie Socială, Bucureşti, 2001, p. 93; Gândirea politică ieri şi azi, Institutul pentru Teorie Socială, Bucureşti, 2000, p. 19-28.

[3] A se vedea *McLean*, Oxford, Dicţionar de politică, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2001.

[4] Philippe Pot de la Roche, membru al Stărilor generale reunite la Tours în 1484 în timpul minorităţii regelui Franţei Carol al VIII-lea, a rostit un discurs, citat deseori, în care a afirmat că întreaga putere vine de la popor şi că orice putere se întoarce la el. „Şi prin popor, spune Philippe Pot, înţeleg toată lumea; nu fac excepţie pentru nici un locuitor al regatului... Poporul a făcut Regii şi aceştia domnesc peste el... În absenţa regelui, puterea aparţine Stărilor Generale. Guvernarea Statului este problema poporului; numesc popor nu numai mulţimea celor care sunt simpli supuşi ai acestei coroane, dar şi toţi oamenii din fiecare stare, inclusiv prinţii... Aţi fost chemaţi mai ales pentru a conduce, prin sfaturile voastre, lucrul public, întrucâtva vacant, ţinând seama de minoritatea în care se află regele... Tutela regatului este atribuită, pentru câtăva vreme, poporului sau aleşilor săi". A se vedea *N. Iorga*, Evoluţia ideii de libertate, Bucureşti, 1928, p. 166; *Fr. Cadilhon*, coord., La France, d'Ancien Regime. Textes et documents. 1484-1789, Press Universitaires de Bordeaux, Pressac, 2002, p. 13-14;

Gânditorul francez situează suveranitatea deasupra monarhului, deşi rămâne întru totul adeptul convins al monarhiei absolutiste. Bodin îmbrăţişează ideea unui absolutism legitim al monarhului, opus unei despoţii arbitrare. Într-un astfel de regat supuşii trebuie să dea ascultare legilor Monarhului, iar Monarhul să dea ascultare legilor naturii. În literatura de specialitate s-a apreciat că până în perioada de apogeu a Evului Mediu nu se poate vorbi de o guvernare monarhică asupra teritoriului şi a populaţiei, prin urmare nici de state[1)]. Pentru susţinerea acestei opinii s-au adus următoarele argumente:

a) puterea suveranului se întemeia pe proprietăţile funciare deţinute de acesta, numărul şi valoarea acestora conferindu-i o poziţie superioară faţă de alţi latifundiari;

b) între monarh şi nobili se încheiau raporturi de vasalitate, în virtutea cărora vasalii regelui îi jurau supunere în schimbul protecţiei pe care o primeau din partea acestuia;

c) vasalii aveau la rândul lor supuşi care îi jurau credinţă şi ascultare în schimbul primirii unor feude şi funcţii, din partea nobililor;

d) graniţele între state nu erau încă stabile[2)].

În Europa unitatea statului medieval şi centralizarea puterii monarhului sunt precedate de realizarea unităţii Bisericii şi organizarea administraţiei ecleziastice, formată din cardinali, episcopi, preoţi şi călugări. Autoritatea papei asupra întregului cler catolic este necontestată[3)]. După marea Schismă din 1056 care separă Biserica catolică de Biserica ortodoxă, principiile organizării ecleziastice nu sunt cu nimic afectate în ciuda despărţirii doctrinare şi instituţionale celor două ramuri ale religiei creştine. Principiul *plenitudo potestas* din Biserica catolică, care consfinţea puterea pontificală asupra întregii Biserici latine va fi utilizat ca model pentru supremaţia puterii monarhului asupra teritoriului regatului şi asupra supuşilor săi[4)].

Puterea Monarhului se disociază de persoana care o exercită, iar această disociere a fost primul pas în formarea noţiunii moderne de stat, fiind o trăsătură esenţială a acesteia[5)]. În Cetate, „al cărei scop este vieţuirea în bună stare, este necesar să existe o singură conducere şi aceasta nu numai într-o dreaptă ocârmuire, ci şi în cea abuzivă"[6)].

Întregul discurs este publicat în *J. Masselin*, Journal des Etats Generaux de France tenus a Tours en 1484 sous le regne de Charles VIII, Editeur Adhelm Bernier, Paris, 1835, p. 140-157. A se vedea şi *F. Guizot*, Histoire de la Civilisation en France depuis la chute de l'Empire romain, tome II, Paris, 1830, p. 461. A se vedea şi *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 47.

[1)] *H. Schulze*, op. cit., p. 15.

[2)] Ibidem.

[3)] *J. Paul*, Biserica şi cultura în Occident, vol. II, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996, p. 5.

[4)] Idem, p. 14.

[5)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 46. A se vedea şi *O. Trăsnea*, op. cit., p. 131. Regele Filip al II-lea August face în 1190 o distincţie clară între funcţia monarhului (*oficium regis*) şi persoana acestuia, scriind în testamentul său politic că „obiectul funcţiei regelui este să se îngrijească pe toate căile de bunăstarea supuşilor şi să pună binele public mai presus de interesul privat" (apud *H. Schulze*, op. cit., p. 25).

[6)] *Dante*, op. cit., p. 152.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI DREPT

Treptat, s-a accentuat diferenţierea între toţi cei învestiţi cu atribuţii de guvernare sau de conducere şi cei obligaţi să se conformeze acestora. Raportul de subordonare între guvernanţi şi guvernaţi reprezintă o altă trăsătură esenţială a noţiunii moderne de stat. Potrivit unei asemenea accepţiuni, guvernanţii au dreptul să-şi impună voinţa faţă de restul populaţiei, dar ei acţionează în numele statului şi nu al lor personal, aşa cum făceau monarhii în antichitate.

Autorităţii statale îi corespunde corelativ obligativitatea absolută a indivizilor de a se conforma autorităţii respective. Tot în această perioadă începe să se formeze noţiunea de teritoriu (statal) prin disocierea posesiunilor Coroanei (domeniile Coroanei), de domeniile private ale Regelui. Domeniile Coroanei, adică ale statului, nu mai puteau fi înstrăinate de Rege, nici măcar membrilor propriei familii. Aceste domenii erau legate de stat ca instituţie ori de monarhie ca instituţie a statului şi nu de Monarh.

După cum este de la sine înţeles, aceste noi conotaţii ale noţiunii de stat au rămas multă vreme la nivelul enunţurilor teoretice, nefiind transpuse în practică.

O altă concluzie ce se desprinde din conceptul introdus de Jean Bodin constă în afirmarea suveranităţii poporului ca principiu de bază în sistemul de guvernare. Pe acest principiu se întemeiază mai târziu conceptul modern de democraţie reprezentativă, deşi forme de reprezentare a nobilimii şi burgheziei orăşeneşti în anumite organisme existau şi în perioada anterioară[1]. Altfel spus, titularul puterii suverane – poporul – nu se poate autoguverna. De aceea, poporul încredinţează exerciţiul puterii sale suverane principelui sau unui grup de guvernanţi, pe care îi controlează şi îi poate schimba oricând, dacă aceştia conduc tiranic.

În secolul al XV-lea şi în secolul al XVI-lea constatăm o renaştere a statalităţii concretizată din punct de vedere teoretic în fundamentarea legitimităţii puterii absolute a monarhului, care a reuşit să impună o conducere centralizată şi, în acelaşi timp, în cristalizarea unor teorii privind afirmarea originii populare a suveranităţii puterii poporului. Pe acest suport teoretico-filozofic care consacră pentru totdeauna secularizarea puterii laice, în secolul al XVI-lea se pun bazele statului naţional caracterizat prin centralizarea puterii în mâinile monarhului absolutist şi limitarea puterii nobilimii şi a cavalerilor, convocarea periodică a Adunărilor de stări, şi generalizarea sentimentului populaţiei că aparţine unui stat în care regulile succesiunii la tron sunt bine stabilite, iar frontierele relativ clar delimitate. La conturarea trăsăturilor moderne ale statului a contribuit în mod hotărâtor procesul de formare a naţiunilor, care a antrenat la rândul său cristalizarea unei conştiinţe naţionale exprimată, între altele, prin solidaritate naţională, patriotism, comunitatea de limbă, viaţă socială şi

---

[1] În Anglia, la 20 ianuarie 1265 este consemnată prima Adunare de stări, la care participă câte doi cavaleri din partea fiecărui comitat şi doi reprezentanţi ai celor mai importante oraşe; în Spania admiterea în Cortesuri (întrunite încă din 1188) a reprezentanţilor oraşelor din Catalonia datează din 1218, iar în Portugalia, Cortesurile datează înainte de 1261, când s-a introdus obligativitatea aprobării de către aceste adunări a introducerii de noi impozite. Noţiunea modernă de *stat* începe să se cristalizeze în linii generale la sfârşitul secolului al XVI-lea (a se vedea, în acest sens, *I. Goian*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de Teorie Socială, Bucureşti, 2001, p. 95).

economică, tradiţii etc. Trăsăturile laice ale statului modern au tins să diminueze rădăcinile religioase ale surselor puterii politice[1].

În secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea, statul era conceput ca rezultat al unui pact sau contract social între guvernaţi şi grupul minoritar, care este învestit de aceştia cu prerogative de conducere politică.

În această concepţie, poporul (titularul suveranităţii) deleagă exerciţiul puterii sale suverane unor indivizi în schimbul acceptării de către aceştia a anumitor condiţii. Evident, pactul poate fi desfăcut oricând de popor, dacă acesta este nemulţumit de modul în care este guvernat[2].

Printr-un asemenea contract social, poporul (masa neorganizată) scapă de anarhie, tulburări şi conflicte sociale, generate de cucerirea şi exercitarea dezordonată a puterii, iar guvernanţii capătă în schimb prestigiul şi „deliciul" puterii, în schimbul obligaţiei de a impune şi apăra ordinea socială în beneficiul egal al indivizilor întregii comunităţi sociale.

Unii dintre cei mai de seamă reprezentanţi ai teoriei contractului social au fost în Anglia T. Hobbes şi J. Locke, iar în Franţa Rousseau.

Pentru asigurarea şi administrarea păcii între oameni trebuie să existe o voinţă unică a tuturor indivizilor, realizată prin renunţarea de către fiecare persoană la propria voinţă egoistă în favoarea voinţei supreme a unuia singur sau a unei adunări înzestrate cu putere de constrângere. Transferul mutual al dreptului inerent (pe care îl are fiecare individ în calitate de propriul său arbitru) este calificat de Hobbes ca fiind *Contractul* sau *pactul social*[3].

În concepţia lui Locke, strălucit exprimată în *Al doilea tratat despre cârmuire*, oriunde un număr de oameni sunt astfel reuniţi într-o societate încât fiecare să renunţe la puterea sa executivă ce decurge din legea naturală şi să o încredinţeze forţei obştii, acolo există o societate civilă sau politică[4].

Locke adaugă însă că niciun individ nu poate fi scos din starea sa naturală şi supus puterii politice a altcuiva fără consimţământul său. Singurul mod în care cineva renunţă singur la libertatea sa naturală şi intră în legăturile societăţii civile este acela în care se înţelege cu alţi oameni pentru a se alătura şi uni într-o comunitate (*community*), pentru un mod de viaţă comod, sigur şi paşnic al fiecăruia alături de celălalt, pentru a se bucura în siguranţă de proprietăţile lor şi pentru o mai mare siguranţă împotriva altora care nu sunt membri ai comunităţii[5]. Spre deosebire de Hobbes şi Locke, care fundamentau puterea absolută a Regelui, încredinţată acestuia

---

[1] *L. Favoreau şi alţii*, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 52.

[2] A se vedea, pe larg, *G. Burdeau*, Traité des sciences politiques, vol. II, L.G.D.J., Paris, 1967, p. 48-76.

[3] *T. Hobbes*, Leviathan, Marcel Girard, Paris, 1921, p. 218.

[4] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 105.

[5] Idem, p. 111.

de popor, Rousseau susţinea că poporul rămâne în continuare suveran, putând să-l constrângă pe Rege să-i respecte voinţa[1]).

Ca tip de organizare statală, în secolele XV şi XVI întâlnim regate bazate pe dinastia ereditară sau pe cutume de succesiune electivă, confederaţii, principate, ducate, republici, oraşe-state. Unele dintre ele sunt independente, altele legate prin raporturi de vasalitate sau suzeranitate cu state mai puternice.

Secolele XVI şi XVII au fost extrem de generoase pentru filozofia politică consacrată fenomenului statal, dar şi pentru progresul practic-politic al statalităţii pe întregul spaţiu european. Din confruntarea cu biserica, statul a ieşit plin de vigoare, întemeiat pe sentimentul naţional, ceea ce a dus la o realitate politică nouă: *statul naţiune*[2]).

Deşi termenul de stat se generalizează în secolul al XVI-lea pe cuprinsul întregului continent fiind însoţit chiar de apelativul „naţional", trebuie precizat că datorită

---

[1]) „A găsi o formă de asociaţie care să apere şi să protejeze cu toată forţa comună persoana şi bunurile fiecărui asociat şi în cadrul căreia fiecare dintre ei, unindu-se cu toţii, să nu asculte totuşi decât de el însuşi şi să rămână tot atât de liber ca şi mai înainte. Aceasta este problema fundamentală, a cărei soluţie este contractul social. Suveranul, neavând altă forţă decât puterea legislativă, nu acţionează decât prin legi. Iar legile nefiind decât acte autentice ale voinţei generale, suveranul n-ar putea acţiona decât atunci când poporul este adunat" (*J.J. Rousseau*, op. cit., p. 95, 215).

[2]) Problema statului-naţiune a prins un nou contur, îndeosebi, după 1990, în contextul politic european din care a dispărut bariera ideologică între Vest şi Est. Prăbuşirea comunismului şi descentralizarea politică, revirimentul democraţiei şi al dreptului cetăţenilor la libertate au redeschis traume naţionale menţinute în perioada construcţiei socialismului real. Fenomenul nu este, însă, tipic pentru Europa de Răsărit. Mişcări naţionale şi tendinţe separatiste s-au manifestat uneori în forme violente în Spania, sau dimpotrivă, în cadrul instituţional stabilit de Constituţie în Belgia, Italia, Franţa ş.a.

Separatismul în spaţiul iugoslav a creat provocări dramatice pentru comunităţile locale, dar şi pentru statele membre ale NATO şi ale Uniunii Europene. Cu sau fără sprijin extern, populaţiile cu o fizionomie etnică specială şi-au dorit să-şi creeze statalităţi proprii, ceea ce a generat dezagregarea unor comunităţi politice multietnice şi constituirea unor state liliputane, dar cu o populaţie etnică „curată". Astfel, Cehoslovacia s-a divizat în două state independente, cu populaţii diferite. Muntenegru a devenit stat independent prin separarea de Serbia, împreună cu care a constituit o confederaţie. Muntenegru rămâne o comunitate multietnică, multiculturală şi multiconfesională, dar a devenit un nou stat pe harta politică a Europei. La rândul ei, Serbia şi-a proclamat independenţa. Regiunea Kosovo prezintă tendinţa constituirii într-un stat de sine stătător. Modelul constituirii statului independent Muntenegru ar putea fi preluat de Ţara Bascilor şi Catalonia în Spania, de Flandra în Belgia, sau Corsica în Franţa precum şi de comunitatea turcă din Cipru. Tiraspolul nu face nici el excepţie de la această tendinţă separatistă (Transnistria şi-a autoproclamat independenţa încă la 2 septembrie 1990). Nagorno-Karabah are deja o experienţă politică după ce şi-a autoproclamat independenţa în 1991. Abhazia şi Osetia, ca părţi componente ale Georgiei, sunt interesate de recunoaşterea independenţei acestora proclamată unilateral, dar nerecunoscută până în prezent. Viitorul va dovedi care dintre noile state va reuşi să-şi consolideze independenţa autoproclamată atât pe plan intern, cât şi internaţional. Faptul că în acest proces de proclamare a independenţei s-a recurs la referendum este un motiv în plus ca independenţa proclamată să fie legitimată democratic prin votul popular al partizanilor separatismului.

diferenţelor de dezvoltare politică între state şi realităţile politice distincte existente în fiecare ţară, conţinutul noţiunii de stat trebuie interpretat diferenţiat de la o zonă la alta. Într-adevăr, marile monarhii centralizate din Occident prezintă deosebiri faţă de statele central-europene (situate la limita răsăriteană a Occidentului: Ungaria, Polonia, Boemia, Moravia), precum şi faţă de statele din Sud-Estul Europei (de pildă Ţările Române, inclusiv Transilvania).

Tot în această perioadă începe să se cristalizeze conştiinţa apartenenţei unei populaţii la o naţiune, exprimată prin comunitatea de limbă şi cultură, prin religie comună. În plan politic, conştiinţa apartenenţei la un anumit stat se desprinde din sentimentul subordonării populaţiei de pe un teritoriu determinat faţă de un anumit monarh, principe, voievod sau domnitor.

În plan filozofic, scrierile de factură umanistă cultivă patriotismul şi naţionalismul ca sentimente care leagă populaţia de un anumit stat şi o raportează la grupuri etnice cu trăsături distincte, identificate cu apelativul „străini".

Faptul că începe să se cristalizeze sau, după caz, să se formeze ideea statelor naţionale, nu împiedică ca, pentru durate diferite de timp, două state având populaţii cu trăsături etnice diferite, să fie conduse de un monarh comun (uniunea personală constituită datorită unor interese dinastice sau politice, uniunea între Castilia şi Aragon, uniunea între regatul Poloniei şi ducatul Lituaniei).

În secolul al XVII-lea, statele din Europa întrunesc pe deplin caracteristicile unui stat modern: administraţie permanentă cu funcţii şi atribuţii clare, armată recrutată pe baze naţionale, progres economic, circuit civil şi comercial al bunurilor în cadrul unei pieţe economice interne, comerţ exterior, politică vamală, monedă unică, viaţă culturală omogenă (bazată pe valori naţionale).

În perioada absolutismului monarhic distingem grade diferite de autocraţie, de la ţară la ţară. Principalii factori care s-au opus puterii absolute a regelui au fost nobilimea şi adunările de stări, care deţineau, de altfel, şi instrumentele de împotrivire. Deşi aliaţi ai monarhului, nobilii nu s-au împăcat niciodată cu ştirbirea puterii lor în feudele pe care le stăpâneau. Pe de altă parte, inventarea armelor de foc şi utilizarea lor extinsă au diminuat forţa militară a aristocraţiei, a cărei putere militară (cavaleria grea) era vulnerabilă în faţa tunurilor şi muschetelor, iar tunurile şi muschetele erau arme la dispoziţia burgheziei aflate în formare şi afirmare. Monarhul nu mai avea, astfel, aceeaşi nevoie de a fi susţinut militar de aristocraţie, a cărei armată o putea înlocui cu cete de mercenari sau cu oameni din popor bine echipaţi. Emanciparea militară a elementelor recrutate din rândurile burgheziei a generat emanciparea socială a acesteia, şi mai târziu, emanciparea politică. Treptat, privilegiile nobililor s-au diminuat. Se poate vorbi, chiar în cazul Franţei, de un dualism al puterii ai cărui actori erau regele şi nobilimea latifundiară[1]). Acestora li se opunea burghezia, care va forma nucleul social al Stării a Treia în Franţa.

Un caz special îl constituia Prusia, condusă de regele Fredrich Wilhelm I, care obişnuia să afirme că „voi întări suveranitatea princiară ca o stâncă de bronz". Acesta şi-a subordonat total nobilimea, astfel încât aceasta „să nu cunoască alt stăpân decât

[1]) *H. Schulze*, op. cit., p. 26.

pe Dumnezeu şi pe regele Prusiei"[1]. La polul opus s-a situat Polonia, unde poziţia monarhiei a fost şubrezită de marea şi mica nobilime puternic reprezentată în Dietă. Acest organism nobiliar avea chiar dreptul de a se împotrivi regelui, dacă acesta ar fi încălcat cutumele şi legile constituţionale. Din punct de vedere al relaţiilor internaţionale începe să se afirme lupta pentru supremaţia economică şi chiar pentru anexări teritoriale[2].

În noul său stadiu de dezvoltare, statul este organizat şi funcţionează pe baza unei cutume constituţionale care fixează, în primul rând, regulile de succesiune la tronul ereditar, raporturile monarhului cu supuşii săi – nobili sau ţărani aserviţi, precum şi cu orăşenii ce formează nucleul burgheziei în expansiune, modul de constituire şi conservare a adunărilor reprezentative (Camera Comunelor în Anglia, Cortesurile Generale în Spania, Stările Generale în Franţa, Dietele în principatele germane, Seimul în Polonia, Riksdag în Suedia etc.).

Din punct de vedere spiritual, Biserica catolică şi cea ortodoxă rămân centrul de atracţie pentru cea mai mare parte a populaţiei creştine. Totuşi, reformele religioase – protestantismul şi calvinismul – vor duce la schimbări semnificative în viaţa unor biserici şi state europene, nu numai în plan teologic şi dogmatic, ci şi politic.

Problema formării statului modern nu poate fi disociată de cea a autonomiei politice a statului. Privită în sine, formarea statului modern este un proces de instituţionalizare a unor relaţii sociale raportate la caracteristicile componentelor şi la statutul (drepturi şi îndatoriri) unei populaţii determinate din punct de vedere etnic, lingvistic, cultural, psihologic, spiritual, la un teritoriu delimitat prin frontiere, precum şi la forma şi conţinutul autorităţii exercitate de un conducător (suveranul), atât asupra populaţiei, cât şi asupra teritoriului pe care locuieşte aceasta. Separată de această perspectivă instituţională, dar legată de ea este problema autonomiei politice a statului, a societăţii civile, în sensul pe care acest termen îl avea până în secolul al XVIII-lea, faţă de orice altă putere concurentă, mai precis, faţă de Biserică.

Statele moderne s-au format şi s-au consolidat ca state creştine, fie în rit catolic, ortodox sau protestant (cu toate curentele reformiste cunoscute din secolul al XVI-lea şi al XVII-lea), puterea Prinţului concurând cu cea a Papei în statele catolice. Argumentaţiei în sprijinul supremaţiei şi al infailibilităţii Papei, precum şi cele ale autorităţii exclusive a Prinţului sunt cunoscute. În cele din urmă, statul s-a separat de Biserică şi niciuna dintre cele două instituţii nu se mai contestă una pe alta, ci, dimpotrivă, conlucrează cu instrumente distincte la Binele material şi spiritual al populaţiei[3].

Deşi Biserica catolică a criticat în secolul al XIX-lea prin câteva enciclice papale, laicizarea societăţii civile de către stat, după prăbuşirea comunismului, aceasta a

---

[1] Idem, p. 71.

[2] A se vedea, în acest sens, marile descoperiri geografice ale Portugaliei şi Spaniei şi politica colonială a acestora în Asia şi America de Sud, ca şi a Angliei şi Franţei în Nordul Americii. La 7 iunie 1494 se încheie Tratatul de la Tordesillas între Spania şi Portugalia privind împărţirea teritoriilor de peste mări ce vor fi descoperite în viitor de cele două state.

[3] A se vedea *D. Colas*, Genealogia fanatismului şi a societăţii civile, Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, p. 89-92.

întreprins acţiuni concrete pentru ocuparea unui loc central în cadrul societăţii civile, îndeosebi în ceea ce priveşte educaţia şi formarea unei vieţi morale în spiritul valorilor creştine[1)].

Formarea statelor europene moderne nu este opera exclusivă a forţelor sociale şi politice interne. În bună măsură, statul european modern este şi consecinţa stării de război în care au fost antrenate, practic, toate naţiunile europene. Între secolele XVI şi XVIII au existat foarte puţini ani de pace[2)]. Alte state au fost răvăşite de războaie civile. Această permanentă stare de război, la care principi, regi, împăraţi şi naţiuni trebuiau să facă faţă, a grăbit formarea trăsăturilor moderne ale statelor şi, în primul rând, caracterul suveran al acestora, raporturile de cetăţenie, autoritatea aparatului administrativ, suveranitatea parlamentelor, constituirea unui complex aparat represiv, apariţia unei pieţe economice unice şi a unui sistem fiscal naţional, eficient şi unic.

Fiecare stat european a parcurs un anumit traseu politic, economic, social, confesional şi naţional, intersectându-se cu alte state. În final, fiecare stat a căpătat o fizionomie proprie. Nu este mai puţin adevărat, însă, că fiecare stat a contribuit la formarea unei civilizaţii europene. Ideea de comunitate europeană este posterioară formării statelor europene, iar proiectul definitiv al unei comunităţi a valorilor europene nu s-a încheiat încă. Dincolo de deosebirile existente între statele şi naţiunile europene, transpare ideea de unitate europeană care tinde să aşeze pe un plan secund vechile adversităţi medievale care separau statele.

Comunitatea europeană are astăzi la bază valorile şi principiile fundamentale ale statului de drept care conferă noi dimensiuni unor tradiţionale legături comune cum ar fi religia creştină, ataşamentul faţă de problematica drepturilor omului, istoria comună, procesul democratic, patrimoniul cultural comun ş.a.

Dacă în secolul al XVIII-lea se spunea că scopul statului, adică al guvernării pe baza şi cu instrumentele autorităţii statale – sistem din care nu era exclus principele, este de a realiza maxima fericire posibilă pentru un cât mai mare număr posibil de cetăţeni, în prezent, fără a se nega rolul statului în promovarea fericirii cetăţenilor săi, accentul se pune pe crearea cadrului democratic în care cetăţeanul participă prin reprezentanţii săi la guvernare, precum şi pe modalităţile directe prin care acesta ia parte la adoptarea deciziilor care îl privesc şi a unui cadru juridic în care individul, beneficiind de egalitatea de şanse, să aibă posibilităţi legale de a se afirma plenar în orice domeniu ale vieţii social-economice, politice şi culturale, pe eficientizarea administraţiei şi orientarea acesteia spre satisfacerea cerinţelor cetăţenilor. În locul guvernării centralizate, statul modern promovează un echilibru nou între centralizare şi descentralizare, principiul subsidiarităţii, graţie căruia comunităţile locale, fără a se rupe de centru, îşi asumă şi exercită un grad sporit de autonomie locală.

[1)] Enciclica Centissimmus annus, emisă de papa Ioan Paul al II-lea la 1 mai 1991, în care se arată că „o democraţie lipsită de valori se transformă cu uşurinţă într-un totalitarism declarat sau mascat, după cum arată istoria" şi că „împărăţia lui Dumnezeu, prezentă în lume fără a face parte din lume, inspiră organizarea societăţii umane, în timp ce energiile harului divin o pătrund şi o însufleţesc".

[2)] În secolul al XVII-lea au fost patru ani de pace, iar în secolul al XVIII-lea, 16 ani (apud *H. Schulze*, op. cit., p. 74).

Într-un context politic internaţional în care se vorbeşte de ciocnirea civilizaţiilor, Europa trebuie să ofere un model de interdependenţă economică, naţională, confesională, politică, culturală în care naţiunile trebuie să-şi păstreze trăsăturile definitorii, dar să conlucreze împreună la finisarea şi definitivarea comunităţii europene.

§6. Definiţia statului

Apariţia statului a fost precedată de diferite forme de organizare socială la care s-a recurs instinctiv, natural, din cerinţa resimţită de indivizii izolaţi de a se adapta unui mediu natural ostil oricărei fiinţe umane. Organizaţi apoi social, evident în forme rudimentare, indivizii componenţi ai unui grup determinat au trebuit să se adapteze unui mediu intercomunitar, alături de o diversitate de grupuri sociale formate după aceleaşi reguli. Acest nou tip de adaptare se deosebeşte fundamental de adaptarea indivizilor primari la mediul natural înconjurător. Adaptarea la mediul intercomunitar a avut un caracter social, a cărui trăsătură distinctivă a constituit-o afirmarea omogenităţii grupului prin confruntare violentă cu alte grupuri sociale. Au rămas pe terenul de „întrecere socială", grupurile comunitare cele mai dotate din punct de vedere fizic şi intelectual şi care au reuşit să descopere sau să inventeze mijloacele şi instrumentele cele mai eficace pentru protejarea şi dezvoltarea internă în competiţie cu alte grupuri sociale[1)].

Numeroase studii antropologice pun în evidenţă existenţa unor popoare primitive care deşi aveau un anumit grad de organizare socială dispusă ierarhic, nu au cunoscut instituţia statului. Şi astăzi există populaţii puţin numeroase, ocupând zone geografice izolate, greu accesibile, care se organizează social conform unor principii rudimentare formate ca rezultat al experienţei sociale. Este aceasta o dovadă că apariţia statului ca formă de organizare politică a unei anumite comunităţi umane este generată de anumiţi factori constitutivi, de anumite condiţii sociale, materiale, de gradul de cultură şi de apariţia raporturilor politice între membrii comunităţii[2)]? În acest nou context social al raporturilor interumane, se formează, totodată, o conştiinţă socială şi de grup, apar interese politice şi se conturează primele instrumente pentru impunerea şi apărarea acestora. Toate acestea vor configura nu numai ideea de stat,

---

[1)] „Omul a găsit mijlocul să înfrâneze instinctele individuale *antisociale* şi să le pună în serviciul societăţii. El a inventat norme de conduită, menite să îngrădească autonomia unor forme sociale în folosul altora. Aceste norme, pentru stat, sunt cuprinse în codurile de drept, care fixează raporturile între individ şi împrejurimea sa. Sistemul de norme e supraindividual: el este expresia individualităţii grupului social" (*T. Brăileanu*, Politica, Ed. Albatros, Bucureşti, 2003, p. 63). Prin „instinctul antisocial" al omului, autorul înţelegea tendinţa indivizilor de a trasa o linie de demarcaţie între familie considerată a fi o celulă autonomă, intimă a societăţii, cu particularităţi bine determinate şi interese specifice, şi comunitatea politică şi economică integratoare.

[2)] În timpurile preistorice n-au existat state, în cele protoistorice a început închegarea statelor, care abia în timpurile istorice au devenit forma caracteristică de organizaţie socială umană (a se vedea *T. Brăileanu*, op. cit., p. 50).

dar şi practica exercitării autorităţii sale asupra unei populaţii determinate şi a unui teritoriu bine delimitat.

Obiectivul fundamental sau mai corect spus, idealul (niciodată atins) al oricărei forme de organizare politică, adică al statului, constă în realizarea uniunii perfecte între statul concret şi idealurile şi aşteptările sociale ale unei comunităţi determinate. Oricât de democratic ar fi un stat, el nu poate fi catalogat şi, mai ales, receptat în unanimitate de cetăţenii săi, ca un stat al tuturor. Acest lucru a fost posibil doar în declaraţiile demagogice ale clasei politice din statele comuniste.

Chiar şi în regimurile democratice pluraliste, statul rămâne un instrument în mâinile clasei politice, utilizat de aceasta pentru realizarea programelor de guvernare ale majorităţii aflate la putere şi, după caz, pentru afirmarea unei alternative la guvernare, în cazul opoziţiei parlamentare.

Fiind un fenomen social foarte complex şi având o existenţă milenară, extinsă la scară planetară, statul a căpătat de-a lungul timpului o diversitate de definiţii. Astfel, Esmein a definit statul ca fiind personificarea juridică a unei naţiuni, precum şi ca subiect şi suport al autorităţii publice[1]. M. Hauriou definea, la rândul lui statul ca fiind personificarea juridică a unei naţiuni înfăptuită ca urmare a centralizării politice, economice şi juridice a elementelor naţiunii şi realizată în vederea creării regimului civil[2]. Tot Hauriou spunea că statul este instituţia esenţială a ordinii sociale, înfăptuită ca asigurând durata mişcării de ansamblu, lentă şi uniformă a societăţii[3]. În opinia unui alt constituţionalist francez, statul ar fi apărut şi rămâne astfel, ca fenomen natural rezultat prin diferenţierea naturală între indivizi şi prin impunerea de către un grup social a forţei sale asupra celeilalte părţi a populaţiei[4].

În esenţa sa, statul reprezintă forma prin care o colectivitate aşezată sedentar pe un teritoriu determinat îşi realizează unitatea naţională şi politică, întemeiată pe principii de solidaritate socială, pe comunitatea de interese economice, sociale, politice, naţionale, pe tradiţii culturale, religioase şi de altă natură, precum şi pe reguli stricte de conducere şi de menţinere a ordinii juridice în limitele unui spaţiu determinat, care sunt impuse în caz de nerespectare prin constrângere şi folosirea legitimă a forţei publice. În aceasta constă şi specificitatea statului, care îl diferenţiază de alte forme de organizare politică, cum ar fi societăţile tribale. Definiţia clasică a statului se referă la o formă de organizare socială a unei comunităţi de oameni aşezate statornic pe un anumit teritoriu şi care este supusă (se supune) unei puteri politice suverane[5].

Statul preia în totalitate sub autoritatea sa ansamblul general al manifestărilor puterii politice, refuzând oricărei alte organizaţii sociale dreptul de a o exercita. Statul

---

[1] *A. Esmein*, Elements de droit constitutionnel fraçais et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 1.

[2] *M. Hauriou*, Droit publique, Recueil Sirey, Paris, 1916, p. 304.

[3] Idem, Precis de Droit constitutionnel, Recueil Sirey, Paris, 1929, p. 91.

[4] *L. Duguit*, Traité de Droit constitutionnel, vol. I, Paris, 1927, p. 655. Acelaşi autor precizează că în sensul său cel mai general, cuvântul *stat* desemnează orice societate umană în care există o diferenţiere politică între guvernanţi şi guvernaţi (a se vedea *L. Duguit*, Manuel de droit constitutionnel, Editeur E. de Boccard, Paris, 1923, p. 14-15).

[5] A se vedea *A.-M. Le Pourhiet*, Droit constitutionnel, Economica, Paris, 2008, p. 4.

nu se confundă nici cu alte forme de organizare socială autonome cum ar fi, de pildă, Biserica sau asociaţiile de cetăţeni, inclusiv cu asociaţii care urmăresc obiective de interes general mai larg. Spunem astfel că statul se deosebeşte de societatea civilă[1], aceasta nefiind omogenă, unitară. Dimpotrivă, societatea civilă, fiind bazată pe interese particulare puternic fragmentate, nu poate fi privită ca o unitate (socială) cu obiective şi instrumente de susţinere a acestora. Metodele de organizare şi afirmare ale componentelor societăţii civile ţin de fizionomia fiecăreia dintre acestea. Statul este însă omogen, are o structură unitară care formează un mecanism complex de funcţionare, cu obiective, resurse, mecanisme şi metode de lucru definitiv conturate.

Sunt autori care susţin că definiţia statului întemeiată pe relevarea celor trei elemente constitutive ale acestuia (teritoriu, populaţie şi putere politică) se circumscrie doar la statul modern care a apărut în Europa în secolul al XVI-lea. Aceşti autori impun un criteriu nou în conceptualizarea fenomenului statal şi anume „raţionalitatea statală", potrivit căruia este posibil să se opună creaţiile politice „instinctive" (triburi sau cetăţi) şi structurile politice improvizate provenite din cuceriri (imperii sau regate), statului care este „opera raţiunii"[2]. O asemenea interpretare este discutabilă în multe privinţe, întrucât reduce realitatea statală la Europa, începând cu secolul al XVI-lea şi nu aminteşte de puternicele organizării statale anterioare din alte zone geografice precum, Asia, India ş.a.

Nu este, însă, mai puţin adevărat că existenţa puterii este anterioară apariţiei statului. În etapele iniţiale ale organizării sociale a comunităţilor umane în triburi şi clanuri, exista o ierarhie a puterii, extinsă la un anumit teritoriu, populaţia respectând norme cu un conţinut religios, dar şi laic. Aceste reguli fixau poziţia socială a fiecărui individ – conducător şi supus. Conducătorul deţinea prerogative de organizare rudimentară a relaţiilor din cadrul comunităţii. Voinţa sa era respectată, iar conducerea sa, necontestată. Legăturile de rudenie din cadrul tribului, autoritatea bazată pe comunitatea de ordin familial, făceau ca organizarea tribală să fie o formă de societate fără stat[3].

Este incontestabil că în orice comunitate umană, indiferent care ar fi gradul de organizare şi de socializare a relaţiilor între indivizi, a existat o anumită diferenţiere între membrii comunităţii, inclusiv bazată pe forţă şi pe autoritate, dar nu se poate afirma despre o astfel de comunitate că ar fi fost organizată ca stat. Apelativul *stat* se raportează exclusiv la acele societăţi umane unde diferenţierea între indivizi se face pe criterii politice, iar această diferenţiere devine permanentă şi se realizează prin tehnici, metode de guvernare bine consolidate[4]. Această teorie are la bază studiile de antropologie politică, potrivit cărora diferenţierea populaţiei în conducătorii desemnaţi

---

[1] A se vedea şi *G. Burdeau, Fr. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 83.

[2] A se vedea, pentru detalii, *G. Balandier*, Antropologie politică, Ed. Amarcord, Timişoara, 1998, p. 148.

[3] A se vedea şi *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier*, Introduction a la politique, Dalloz, Paris, 2000, p. 28; *R.H. Lowie*, The Origin of the State, New York, 1927, p. 75; *Ph. Brand*, Sociologie Politique, L.G.D.J., Paris 2000, p. 124; *J.W. Lapierre*, Essai sur le pouvoir politique, Ophrys, Nice, 1968, p. 24.

[4] *L. Duguit*, op. cit., p. 15.

pe baza relaţiilor de rudenie în cadrul clanurilor sau triburilor şi restul indivizilor legaţi prin relaţii personale şi traiul comun de acelaşi spaţiu teritorial, reprezintă o fază tranzitorie de la societăţile primitive la stat. Acest punct de vedere poate fi ilustrat şi prin numeroase pasaje din Vechiul Testament, în care se arată ca descendenţi ai unor personalităţi biblice cunoscute au stat la baza formării unor popoare[1].

Treptat, casta sau, după un termen modern, „clasa politică" se reforjează şi se perpetuează la conducere, nu după relaţii de rudenie, ci datorită calităţilor personale (charismei) ale liderilor. Tot acum, traiul în comun al populaţiei se circumscrie la un spaţiu teritorial determinat care va fi exploatat şi apărat de autoritatea publică împotriva intruşilor. Solidarităţii indivizilor tribului sau clanului, bazată pe relaţiile personale de rudenie, îi va lua locul o solidaritate de tip nou bazată pe apartenenţa la o anumită comunitate de ordin politic şi geografic, dar, între altele, şi de ordin cultural, lingvistic, etnic şi religios.

La rândul lor, relaţiile de rudenie se vor converti în relaţii politice extinse pe un teritoriu determinat. Dacă în comunitatea prestatală existau grupuri de indivizi legaţi între ei prin legături de rudenie, după apariţia statului, acestea evoluează, capătă funcţii şi roluri noi pentru a căror realizare se recurge la instrumente de conducere specifice. Întreaga organizare socială este subsumată formării unui sistem complex de instituţii şi raporturi de guvernare.

Distincţia şi ierarhiile între indivizi încetează de a mai fi făcute pe bază de rudenie, reproducându-se pe criterii noi, politice (roluri, funcţii de răspundere în noua comunitate). Teritoriul vechilor familii tribale sau ale clanului se diferenţiază în funcţie de rolurile fiecărei structuri noi. Treptat, reşedinţele acestora vor evolua în regiuni, districte, provincii etc. în timp ce reşedinţa regelui (conducătorului) va deveni capitala statului. Conducătorii districtelor vor fi legaţi de suveran prin relaţii de vasalitate.

Este interesant de observat că noţiunea de stat nu se reduce la puterea politică care se exercită în cadrul societăţii civile (aici termenul de *societate civilă* îl raportăm la indivizii şi organizaţiile sociale atrase în procesul guvernării şi între care există relaţii politice), ci la puterea raportată la întreaga societate privită ca organizare politică globală[2]. Într-adevăr, conceptul modern de stat apare ca suport şi forma specifică prin care se exercită şi se manifestă puterea politică (legitimă). Din această perspectivă, statul poate fi conceput ca o formă specială de obiectivare a puterii politice. Privit în acest sens, statul apare ca o structură de organizare socială caracterizată prin specializare şi stabilitate, care dispune de monopolul forţei şi constrângerii legitime şi care presupune disocierea organismelor sale conducătoare de persoanele care exercită funcţii de guvernare, supunerea guvernanţilor faţă de regulile de drept (pe care aceştia le elaborează), precum şi acceptarea regulilor respective de către cei guvernaţi[3].

---

[1] „Fiii lui Iavan au fost: Elişa, Tarşiş, Chitim şi Dodanim. Din aceştia s-au format în diferite ţări, fiecare după limba sa şi după naţia sa" (Facerea, 10, 4-5).

[2] A se vedea, în acest sens, *Ph. Braud*, Sociologie politique, L.G.D.J., Paris, 2000, p. 109.

[3] A se vedea, în acest sens, *D. Chagnolland*, Droit constitutionnel contemporain, Dalloz, Paris, 1999, p. 5.

În concepţia antropologică ar trebui reţinute trei criterii de distincţie a statului şi anume:

a) suveranitatea asupra teritoriului, statul fiind o unitate politică localizată spaţial;

b) existenţa unui aparat de guvernare centralizat, care asigură apărarea legii şi menţinerea ordinii, excluzând orice acţiune autonomă, în afara autorităţii statale în aceste domenii;

c) formarea unui grup conducător separat de restul populaţiei printr-un statut propriu, şi care monopolizează ca organism (instituţie politică) mecanismul de emitere a deciziei politice[1].

Din această perspectivă, organizarea politică a societăţii este definită prin capacitatea sa de a include toate instituţiile care asigură conducerea şi conservarea societăţii globale şi prin monopolul său asupra recurgerii legitime la forţa de constrângere[2].

Conceptul de stat face, astfel, apel la capacitatea acestuia:

a) de a concentra la nivelul său formele de realizare a puterii politice şi de a le utiliza în mod unitar pentru realizarea „Binelui Comun";

b) de a crea şi menţine unitatea globală a organizării şi funcţionării societăţii;

c) de a folosi ca atribut exclusiv dominaţia şi forţa de constrângere legitimă;

d) de a crea şi apăra ordinea juridică;

e) de a se autonomiza de celelalte forme de organizare socială;

f) de a fi garantul suveranităţii naţiunii şi al intereselor naţionale;

g) de a mobiliza şi folosi resursele materiale şi umane pentru întărirea sa şi pentru organizarea şi conducerea de ansamblu a societăţii;

h) de a apăra tradiţiile şi valorile politice şi naţionale, precum şi cele social-culturale pe care se întemeiază întregul sistem social;

i) de a institui şi garanta libertăţile fundamentale ale individului;

j) de a întreţine relaţii internaţionale cu alte state.

În cadrul unei societăţi organizate statal, puterea politică se exercită la nivel social global şi are două funcţii principale:

a) funcţia de organizare socială;

b) funcţia de conducere a societăţii[3].

Dintr-o asemenea perspectivă, la originea sa, statul, în sensul cel mai general al termenului, este un fapt (social) şi rămâne astfel, indiferent de forma şi caracteristicile pe care le capătă în epoca modernă. Nu este însă vorba exclusiv de dominaţia pe care statul ar impune-o asupra populaţiei.

În afară de dominaţie, statul exercită o autoritate morală şi chiar religioasă (cu excepţia statului contemporan)[4], economică (autorităţile statului stabileau în antichitate regulile generale ale producţiei, repartiţiei şi schimbului de produse), politică

---

[1] *G. Balandier*, op. cit., p. 155.

[2] Ibidem.

[3] *J. Mekhantar*, Droit constitutionnel, Ed. Eska, Paris, 1999, p. 17.

[4] În unele state islamice (de pildă, Iran, Arabia Saudită) statul exercită atât o autoritate politică, cât şi una religioasă, Constituţia incluzând principii ale Coranului (*L. Duguit*, op. cit., p. 15).

(statul asigură guvernarea societăţii), socială (statul este factor de echilibru social şi apără ordinea socială), juridică (statul impune şi apără ordinea de care beneficiază, la început chiar şi inegal, întreaga comunitate) şi militară.

Dintr-o perspectivă filozofică, Hegel definea statul ca o entitate abstractă, a cărei realitate însăşi de natură universală stă în cetăţenii săi, deşi el există cu adevărat, trebuind să-şi determine existenţa sa abstractă doar ca voinţă şi acţiune individuală[1)].

Max Weber propune o definiţie sociologică, mult mai pragmatică şi realistă a statului. În opinia sa, statul este acea asociere umană care îşi arogă (cu succes) dreptul de a avea, în graniţele unui anumit teritoriu – şi acest „teritoriu" face parte din caracteristicile sale – monopolul asupra constrângerii fizice legitime[2)]. Weber îşi continuă opinia privind rolul statului, afirmând că statul constituie un raport de dominare a oamenilor de către oameni, bazat pe instrumentul exercitării legitime a constrângerii. Pentru ca statul să existe, trebuie ca cei dominaţi să se supună autorităţii celor ce se pretind a fi, la un moment dat, dominatorii[3)]. În concepţia autorului, statul modern este o unitate de dominaţie instituţionalizată, care încearcă – şi reuşeşte – în cadrul unui anumit teritoriu, să monopolizeze, ca instrument al dominaţiei, constrângerea fizică legitimă, concentrând în acest scop mijloacele materiale ale administraţiei în mâinile unui conducător, privându-i în acest scop pe toţi funcţionarii autocraţi, „cu stare", de drepturile lor anterioare asupra acestor mijloace şi aşezându-l în locul lor, în fruntea ierarhiei, pe acest conducător[4)].

În epoca contemporană, definiţiile date statului au păstrat elementele clasice ale conceptului. Astfel, prof. Constantin Dissescu scria că statul este o unitate alcătuită din reuniunea mai multor oameni pe un teritoriu determinat în forma guvernanţilor şi guvernaţilor[5)]. Anibal Teodorescu nota că „statul este forma superioară de societate omenească învestită cu puterea exclusivă de comandă asupra colectivităţii de indivizi aşezaţi pe un teritoriu determinat, ce îi aparţine în propriu[6)]. Profesorul George Alexianu arăta, la rândul său, că statul este o grupare de indivizi, reuniţi printr-o legătură naţională pe un teritoriu determinat şi fiind guvernaţi de o putere superioară voinţelor individuale[7)].

De asemenea, Hans Kelsen preciza că, în general, statul este considerat ca o grupare de indivizi trăind pe un anumit teritoriu bine determinat şi supusă unei puteri

---

[1)] *G.W.F. Hegel*, Prelegeri de filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 44. Hegel afirmă că pe o anumită treaptă a istoriei, când starea naturală a omului, în care domină impulsul neînfrânat spre fapte şi sentimente neomeneşti, trebuie îngrădită din partea colectivităţii, se iveşte necesitatea unei cârmuiri şi a unei administraţii statale, a unei separări şi selectări a acestora care au a ţine cârma afacerilor de stat, a decide asupra lor, a hotărî modalitatea de aplicare şi a da dispoziţii de executare cetăţenilor însărcinaţi cu aceasta.

[2)] *M. Weber*, Politica, o vocaţie şi o profesie, Ed. Anima, Bucureşti, 1992, p. 8. A se vedea, în acest sens, şi *D. Chagnolland*, op. cit., p. 5.

[3)] Idem, p. 9; *J. Mekhantar*, op. cit., p. 17.

[4)] *M. Weber*, op. cit., p. 12.

[5)] *C.G. Dissescu*, Drept constituţional, Socec, Bucureşti, 1915, p. 429.

[6)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1929, p. 22.

[7)] *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 72.

organizate juridiceşte[1]. În concepţia lui George Burdeau, statul reprezintă o entitate juridică şi în acelaşi timp o formă de manifestare a puterii politice[2].

Extrem de succint, statul mai este definit ca o instituţie care exercită controlul politic asupra unui teritoriu şi a unei populaţii date[3]. Pierre Pactet defineşte statul ca o colectivitate politică şi juridică a cărei natură şi independenţă o fac ireductibilă la alte colectivităţi, indiferent dacă acestea se situează sub sau deasupra sa[4]. În concepţia lui Carre de Malberg, „statul deţine o putere care nu-şi are sursa în nicio altă putere şi care nu poate fi egalată de nicio altă putere"[5].

La rândul său, Bernard Chantebout, adept al concepţiei juridice asupra statului, îl defineşte ca pe o instituţie care deţine puterea politică şi în numele căreia această putere se exercită[6]. Un alt autor înţelege prin stat un tip special de asociaţie, care se poate distinge prin măsura în care asigură acceptarea regulilor de către toţi cei asupra cărora îşi reclamă jurisdicţia, prin intermediul mijloacelor ei superioare de coreçţie[7]. Acelaşi autor analizează legătura între democraţie şi guvernarea unui stat şi, pe această bază, defineşte din nou statul ca o asociaţie unică al cărei guvernământ deţine o extraordinară capacitate de a obţine acceptarea regulilor sale prin intermediul forţei, coerciţiei şi violenţei (printre alte mijloace)[8]. Cele două definiţii au, practic, acelaşi conţinut. Formulate din perspectiva ştiinţei politice ele sunt corecte şi nu au în vedere caracterul regimului politic într-un anumit stat. Oare statul totalitar se defineşte altfel decât statul democratic? După părerea noastră, definiţia statului trebuie să pornească de la aspectele sale instituţionale şi funcţionale, precum şi de la esenţa şi scopul sau final. Într-o astfel de definiţie nu ne interesează caracterul metodelor şi instrumentelor de guvernare, adică regimul politic. Un stat rămâne un stat, indiferent dacă cei aflaţi la putere conduc cu metode democratice sau totalitare. Aceasta nu înseamnă, însă, că nu am avea criteriile pentru definirea ca atare a statului democratic şi a statului totalitar. Rămâne de esenţa statului folosirea mijloacelor coercitive pentru a impune, dacă întâmpină din partea populaţiei, sau a unor grupuri sau indivizi o rezistenţă continuă, propria sa politică. Carre de Malberg spunea că „puterea dominatoare este o trăsătură specifică a statului". Statul democratic va recurge la forţă în limitele prescrise în lege şi în mod legitim, pe când statul totalitar face din recurgerea la forţă o adevărată politică de stat. Guvernantul sau liderul totalitar nu are în vedere decât conservarea şi impunerea propriei sale viziuni politice sau filozofice privind societatea, viaţa, precum şi a propriilor interese, convingeri religioase, a unei anumite ideologii ş.a.

---

[1] *H. Kelsen*, Teoria generală a statului, Bucureşti, 1928, p. 24.

[2] *G. Burdeau*, op. cit., p. 163.

[3] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 412.

[4] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 17.

[5] *C. de Malberg*, Contribution a la theorie generale de l'Etat, tome I, Sirey, Paris, 1922, p. 61, apud, *Ph. Malaurie*, Antologia gândirii juridice, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 310.

[6] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 31.

[7] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 42.

[8] Idem, p. 46.

Dacă acceptăm ideea că, la origine, statul utilizează forţa, trebuie să acceptăm şi concluzia că în primele asociaţii politice (statele) o minoritate recurgea în mod constant la constrângere pentru a supune o majoritate rezistentă la opresiune. Rezultă, astfel, că guvernământul democratic a apărut numai în momentul şi condiţiile în care guvernarea represivă a fost înlăturată în urma insurecţiei exercitate de popor. Aşa se explică de ce democraţia este alternativă la dictatură. În acest context, este corectă observaţia lui Robert Dahl, potrivit căreia ceea ce provoacă mai direct ideile şi practicile democratice este răul cauzat de guvernămintele populare (alături de cele represive n.n.), persoanelor care trăiesc sub jurisdicţia lor şi sunt obligate să se supună legilor lor, dar cărora nu li se acordă dreptul de a participa la guvernare[1)].

Nu poate fi ocolită o problemă: care este temeiul pentru care într-o asociaţie politică democratică, o minoritate este dezavantajată şi, eventual, supusă unor măsuri de constrângere? Democraţia presupune de la sine recunoaşterea şi garantarea libertăţii. Dacă este aşa, şi aşa este, democraţia este incompatibilă cu „tirania majorităţii". Ideal, într-un guvernământ democratic nu ar mai trebui să existe binomul majoritate-minoritate, întrucât toţi cetăţenii sunt egali din punct de vedere politic şi tuturor li se garantează constituţional libertatea. Care este atunci criteriul distincţiei între majoritate şi minoritate? Această distincţie este reală şi se va menţine atât cât vor dura asociaţiile politice (statele). Rămâne de logica competiţiei electorale democratice ca între partidele politice să fie funcţionale instrumentele legale de atragere a electoratului. De aceea corpul electoral este divizat şi în final va învinge şi va conduce societatea o anumită majoritate. Minoritatea va trebui să accepte rigorile guvernării democratice (majoritare).

Nu tuturor cetăţenilor şi grupurilor li se va garanta libertatea, întrucât aceasta însemnă dreptul de a face tot ceea ce nu dăunează celorlalţi. Şi în societăţile democratice rămân minorităţi constrânse şi ne referim la minorităţi sexuale, minorităţi delicvente, minorităţi religioase (secte periculoase, dăunătoare) ş.a., a căror libertate trebuie îngrădită într-un cadru legal pentru apărarea ordinii, moralei şi sănătăţii publice. Sigur, există şi alte minorităţi pe care statul este dator să le ocrotească, chiar prin măsuri de discriminare pozitivă (de pildă persoanele cu dizabilităţi, persoanele defavorizate, persoanele infectate cu virusul H.I.V., alcoolicii, persoanele aflate sub influenţa drogurilor etc.). În rest, statul democratic trebuie să garanteze fiecăruia un tratament egal. De aceea constituţiile, statelor democratice instituţionalizează criteriile nediscriminării.

În literatura noastră de specialitate, prof. Ion Deleanu a apreciat că statul este, în sens restrictiv şi concret, ansamblul organelor politice de guvernare şi că el desemnează aparatul de direcţionare a societăţii politice[2)]. Profesorul Ioan Muraru arată că într-o accepţiune restrânsă, „prin stat se înţelege forma organizată a puterii poporului, mai exact mecanismul sau aparatul statal"[3)]. Profesorul Tudor Drăganu defineşte

---

[1)] Idem, p. 49.

[2)] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Procopiu, Iaşi, 1992, p. 8.

[3)] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 89.

statul ca o instituţie „având ca suport o grupare de oameni aşezată pe un spaţiu delimitat, capabilă de a-şi determina singură propria sa competenţă şi organizată în vederea exercitării unor activităţi care pot fi grupate în funcţiile: legislativă, executivă şi jurisdicţională”[1].

Indiferent de formulările folosite în definirea statului de diverşi autori, elementele esenţiale ale definiţiei complete a acestuia sunt următoarele:

a) forma de organizare politică a unei colectivităţi umane constituite istoric;

b) localizarea geografică;

c) existenţa unui grup conducător învestit cu atribuţii de guvernare şi de exercitare a autorităţii publice în numele poporului;

d) prerogativa grupului conducător de a stabili şi a apăra ordinea statală şi, în cadrul acesteia, a celei juridice.

Din această perspectivă, statul poate să apară, pe de o parte, ca ansamblu de instituţii învestite prin constituţie sau în conformitate cu aceasta, cu prerogative de putere şi, pe de altă parte, ca un fenomen social în care se sintetizează toate actele şi faptele prin care se exercită puterea şi care au ca rezultat organizarea şi coeziunea unei colectivităţi umane localizate spaţial şi temporal.

În opinia noastră, *statul este forma instituţionalizată de organizare politică a unei colectivităţi umane constituite istoric şi localizate geografic pe un anumit teritoriu, în care un grup de indivizi, deţinând în virtutea suveranităţii poporului şi ca expresie a voinţei acestuia, ori ilegitim, prerogativele şi instrumentele exercitării autorităţii publice, ale elaborării şi aplicării normelor de convieţuire socială, exprimă şi apără interesele fundamentale ale naţiunii, impunând voinţa acesteia ca voinţă general-obligatorie, ori îşi servesc propriile scopuri şi interese.*

Definiţia pe care am dat-o conceptului de *stat* este întemeiată pe rolul suveranităţii ca fundament al dreptului public, statul fiind, prin urmare, rezultatul exprimării voinţei suverane a poporului. Din această perspectivă teoretică, statul este forţa instituită prin voinţa comună a cetăţenilor, este un centru de comandă de la care pleacă decizii general obligatorii puse în aplicare, la nevoie prin capacitatea represivă a autorităţii publice. Statul poate fi definit, însă, şi ca un ansamblu de servicii publice organizate şi conduse de către guvernanţi şi puse în slujba cetăţenilor. Ambele teorii pot fi susţinute şi astăzi, cu argumente valabile[2].

O cerinţă esenţială pe care trebuie să o îndeplinească orice stat democrat este ca autorităţile publice să fie legitime, iar legitimitatea rezultă, în primul rând, din învestirea acestora cu putere de comandă, constrângere şi dominaţie de către cetăţeni, în alegeri libere şi periodice[3]. De asemenea, în organizarea şi funcţionarea statului

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 116.

[2] A se vedea pe larg *I.V. Gruia*, Poate fi destituit, fără paza formelor legale, funcţionarul grevist?, Revista de Drept Public, Anul II, nr. 3/1927, p. 436-438.

[3] *T. Michalon*, A la recherche de la légitimité de l'Etat, în Revue française de droit constitutionnel, nr. 34/1998. În orice societate unde există o diferenţiere între guvernanţi şi guvernaţi există indivizi care comandă altor indivizi, sub sancţiunea constrângerii materiale (*L. Duguit*, Manuel de droit constitutionnel, Ed. E. de Boccard, Paris, 1923, p. 15).

este necesar să se respecte cadrul constituţional şi legal de exercitare a puterii. Ignorarea de către guvernant a acestui cadru afectează chiar legitimitatea guvernării[1]. Orice stat se bazează pe solidaritatea şi unitatea cetăţenilor săi, indiferent care ar fi identitatea lor etnică. Se înţelege că statul trebuie să acorde un tratament egal sub toate aspectele guvernării tuturor cetăţenilor săi, fără nicio deosebire. Principiul solidarităţii a fost inclus în proiectul Constituţiei europene şi a fost introdus şi în Constituţia României în 2003.

Întrucât în studierea statului, privit atât ca fenomen, cât şi ca ansamblu de organizare, sunt interesaţi deopotrivă specialiştii în ştiinţele politice, ca şi juriştii, considerăm util să punctăm principalele elemente ale noţiunii de stat din perspectivă politologică, sociologică, ca şi din perspectivă juridică.

§7. Critica concepţiei marxiste asupra statului

În teoria marxistă se consideră că „istoria tuturor societăţilor este istoria luptelor de clasă"[2]. Potrivit acestei concepţii, statul este apreciat ca un instrument al luptei (şi dominaţiei) de clasă, care a apărut ca rezultat al conflictelor inerente existente în societate şi care are rolul de a înfăptui conducerea societăţii de către clasa dominantă (prin dictatură). Marx considera că prin stat se înţelege de fapt maşina guvernamentală, în măsura în care aceasta, prin diviziunea muncii formează un organism propriu, distinct de restul societăţii[3]. În lucrarea „Originea familiei, a proprietăţii private şi a statului", Engels analizează statul ca o instituţie, care pe o anumită treaptă de dezvoltare a societăţii, în care începuse să se afirme relaţii interumane bazate pe proprietatea privată şi pe inegalitate socială, capătă rolul de a permanentiza „nu numai începuturile împărţirii în clase a societăţii, dar şi dreptul clasei avute de a exploata pe cei neavuţi, precum şi dominaţia ei asupra acestora[4].

Analizele lui Marx şi Engels privind statul au fost puternic înrâurite de schimbări revoluţionare şi politice intervenite în Europa Occidentală în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, îndeosebi de valul revoluţiilor burghezo-democratice din 1848, schimbarea formei de guvernământ în Franţa în 1851 şi de Comuna de la Paris. Toate aceste evenimente politice şi sociale au permis lui Engels să afirme în introducere la ediţia din 1895 a lucrării lui Marx – Luptele de clasă în Franţa 1848-1850 – că „toate toate revoluţiile de până acum n-au făcut să înlocuiască dominaţia unei anumite clase cu dominaţia altei clase; toate clasele dominante de până acum erau însă numai mici minorităţi, faţă de clasa dominantă a poporului[5]. Revoluţia burghezo-democratică din Franţa, din 1848, a oferit lui Marx un teren propice testării conceptelor sale

---

[1] *J.M. Breton*, L'Etat et la légalité: contribution à une dialectique de la democratie (l'exemple français), Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 3/1997.

[2] *K. Marx, Fr. Engels*, Opere alese, vol. I, Ed. Politică, Bucureşti, 1966, p. 14.

[3] *K. Marx*, Critica Programului de la Gotha, op. cit., vol. II, p. 23.

[4] *K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., vol. II, p. 242.

[5] *K. Marx, Fr. Engels,* op. cit., vol.1, p. 96.

materialiste despre filozofia istoriei. Revoluţia, parlamentarismul, partidele politice, votul universal, rolul social al proletariatului, dominaţia ca metodă de guvernare, raportul necesitate-libertate, autoritate-libertate, socialism, puterea politică ş.a. sunt noţiuni analizate de Marx prin prisma formelor de manifestare şi a urmărilor revoluţiilor sociale la care el le-a fost contemporan.

Engels reia în esenţă contribuţiile autorilor care susţinuseră cu mult înaintea sa că forţa publică se desprinde din ansamblul unei populaţii ce vieţuia conflictual, pentru a disciplina şi reglementa relaţiile între indivizi astfel încât să se elimine „liberul arbitru"[1]. „Ieşit" din sânul societăţii, statul se situează deasupra ei şi se înstrăinează de aceasta. Apărut astfel, statul se identifică cu forţa publică, care nu mai coincide nemijlocit cu populaţia şi care se organizează ca o forţă militară[2]. Engels nu este însă consecvent în caracterizarea statului ca un instrument situat deasupra claselor sociale. Dimpotrivă, Engels asociază statul clasei deţinătoare a puterii economice, pe care cu sprijinul statului o converteşte ca putere politică de care se foloseşte pentru a asupri alte clase sociale[3]. În gândirea filozofică marxistă, statul a apărut, aşadar, ca o necesitate istorică determinată de scindarea societăţii în clase sociale[4]. Statul ne apare ca prima forţă ideologică ce domină oamenii[5].

Întreaga filosofie marxistă privind statul are în centrul ei ca un factor determinant al acestuia, procesul de formare a diviziunii sociale a muncii, instituţionalizarea proprietăţii private şi, pe această bază, apariţia inegalităţilor sociale şi a exploatării muncii unora de către alţi membri ai societăţii. Se observă, aşadar, preeminenţa

---

[1] *Fr. Engels*, op. cit., vol. II, p. 296-297: „statul nu este nicidecum o forţă impusă societăţii din afară; el nu este, de asemenea, *nici realitatea ideii morale, imaginea şi realitatea raţiunii*, după cum susţine Hegel. Statul este, dimpotrivă, un produs al societăţii pe o anumită treaptă de dezvoltare; el stă mărturie faptului că această societate s-a încurcat într-o contradicţie de nerezolvat cu sine însăşi, că s-a scindat în antagonisme de neîmpăcat, din care nu este în stare să se elibereze. Dar pentru ca aceste antagonisme, aceste clase cu interese economice contradictorii să nu se macine unele pe altele şi să nu macine şi societatea într-o luptă stearpă, a devenit necesară o forţă care, stând în aparenţă deasupra societăţii, să atenueze conflictul, să-l ţină în limitele *ordini*. Această forţă, ieşită din sânul societăţii, dar care, situându-se deasupra ei, se înstrăinează din ce în ce mai mult de ea, este statul".

[2] În politologia contemporană statul este definit de asemenea, ca o forţă publică formată din guvernanţi, distinctă de restul populaţiei (guvernaţi).

[3] *K. Marx, Fr. Engels*, Opere alese, vol. II, Ed. Politică, Bucureşti, 1967, p. 298.

[4] Idem, p. 300. Este necesar de remarcat că Engels fundamentează nu numai apariţia statului în contextul stratificării societăţii în clase sociale, dar în acelaşi timp, proiectează o epocă istorică în care clasele sociale vor dispărea şi o dată cu ele va dispărea şi statul. „Clasele vor dispărea tot atât de inevitabil precum au luat fiinţă în trecut. Odată cu ele va dispărea inevitabil şi statul. Societatea care va organiza în chip nou, producţia pe baza asocierii libere şi egale a producătorilor, va trimite maşina de stat acolo unde-i va fi atunci locul: la muzeul de antichităţi, alături de roata de tors şi de toporul de bronz".

[5] Idem, p. 367. „Societatea îşi creează un organ pentru apărarea intereselor ei comune împotriva atacurilor interne şi externe. Acest organism este puterea de stat. Abia constituit, acest organ se autonomizează faţă de societate, şi anume cu cât mai mult cu cât devine mai mult organul unei clase determinate şi impune mai direct dominaţia acestei clase".

factorului economic în apariţia statului. În centrul acestei concepţii se află ideea potrivit căreia statul a luat fiinţă chiar în cadrul conflictului dintre clase, din nevoia de a ţine în frâu antagonismele dintre acestea. De aceea, statul este, de regulă, statul clasei celei mai puternice, al clasei dominante din punct de vedere economic, care, cu ajutorul lui, devine dominantă şi din punct de vedere politic, dobândind astfel noi mijloace pentru oprimarea şi exploatarea clasei asuprite[1)].

Teoriei marxiste statului îi este străină ideea de legitimitate a forţei de dominaţie, pe care fiecare stat o exercită. Atât la Marx cât şi la Lenin, dominaţia are un caracter de clasă. În concepţia marxistă recurgerea la coerciţie şi, în general la constrângere politică şi socială – atribut inerent al statului – este subsumată intereselor partidului politic, care foloseşte statul ca instrument al impunerii programului şi ideologiei sale. Potrivit gândirii marxiste, dominaţia trebuie să inspire frică, supunere necondiţionată, anihilarea oricăror forme de rezistenţă din partea supuşilor.

În Critica Programului de la Gotha (Programul partidului muncitoresc german), Marx abordează esenţa statului afirmând, asemenea lui Engels, că rolul clasei muncitoare este transformarea statului dintr-un organ situat deasupra societăţii, într-unul cu totul subordonat ei[2)]. Se introduce în aceeaşi lucrare şi conceptul de „dictatură revoluţionară a proletariatului" ca formă a statului specifică perioadei de tranziţie între societatea capitalistă şi cea comunistă, în care proletariatul organizat ca o clasă dominantă va folosi dominaţia sa politică pentru a prelua pentru sine puterea economică a burgheziei, deposedând-o de capital şi de mijloacele de producţie, care vor fi socializate şi centralizate ca proprietate de stat.

Construind această schemă teoretică, care a prins contur practic odată cu victoria revoluţiei bolşevice din 1917 şi s-a extins după 1945 pe parcursul a aproape cinci decenii în fostele ţări socialiste, Marx şi Engels au deformat conceptul de putere politică, calificând-o în mod eronat ca violenţa organizată de o clasă pentru asuprirea alteia[3)]. Dacă afirmaţia se potrivea regimurilor monarhice absolutiste din perioada feudalismului, în care puterea politică era concentrată în mâinile Coroanei regale şi a clasei nobiliare, la jumătatea secolului al XIX-lea (când a fost scris Manifestul Partidului Comunist) o atare definiţie a puterii politice nu mai putea să aibă un corespondent real, întrucât Revoluţia americană din 1776 şi documentele preconstituţionale americane, începând cu „Declaraţia poporului din Virginia" (1776) şi sfârşind cu Constituţia S.U.A. din 1787, precum şi Revoluţia franceză din 1789 şi „Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului" din 1789, au fundamentat teoretic şi instituţional principiul suveranităţii poporului ca titular al puterii politice şi principiul reprezentării, potrivit căruia poporul suveran încredinţează prerogative ale puterii sale suverane unor reprezentanţi ai săi desemnaţi prin alegeri libere şi democratice[4)].

[1)] Idem, p. 298.

[2)] Idem, vol. II, p. 22.

[3)] Idem, vol. I, p. 32.

[4)] Teoriei marxiste i-a fost străină ideea că Reprezentanţele naţionale puteau în mod real să exprime puterea suverană a poporului. În fapt, Marx şi Engels au absolutizat puterea centralizatoare a executivului convertind peste timp, printr-o construcţie filozofică eronată,

Pentru Marx şi Engels, însă, competiţia electorală democratică între partidele politice pentru cucerirea puterii şi exercitarea ei prin organisme reprezentative, care să exprime voinţa suverană a poporului era automat calificată ca „parlamentarism", termen căruia Marx şi Engels îi atribuie conotaţii peiorative. Pentru Marx şi Engels orice luptă de clasă este o luptă politică, ori în concepţia lor lupta politică presupune violenţă, distrugerea sau înrobirea unei clase de către o altă clasă.

Cum parlamentarismul presupune în mod firesc principiul reprezentativităţii, Marx nu putea ocoli în analizele sale teoretice problematica formelor prin care populaţia participă la constituirea instituţiilor politice. Deja în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, accesul populaţiei la procedurile electorale era larg reglementat. În *Manifestul Partidului Comunist* Marx introduce sintagma „cucerirea democraţiei" de către proletariat şi, prin aceasta, ridicarea acestuia la „rangul de clasă dominantă"[1]. O asemenea acţiune politică, în cadrul societăţi burgheze, nu putea fi realizată decât prin obţinerea de către proletariat a dreptului de vot. Engels vedea în această modalitate de acces la formarea şi exercitarea puterii politice un instrument prin care proletariatul îşi putea exprima în parlament interesele sale de clasă. De aceea în concepţia marxistă, încă nedenaturată de Lenin, dreptul de vot (universal) constituia un „instrument de eliberare" a proletariatului, de emancipare a acestuia[2]. Ca tactică de luptă legală, Engels se pronunţă pentru folosirea largă a votului universal care astfel penetrează instituţiile de stat, sistemul politic burghez, atât la nivel naţional, cât şi local[3].

Marx şi Engels au absolutizat prerogativele puterii executive în detrimentul celei legislative, apreciind că într-un stat (Marx şi Engels se refereau la Prusia monarhică) nu pot coexista două puteri suverane – puterea executivă şi puterea legislativă – un asemenea dualism echivalând cu absurditatea „cvadraturii cercului"[4]. În teoria

---

utopică, puterea regală absolută în puterea statului de dictatură a proletariatului, corespondentul statului medieval condus de un rege absolut. Tocmai de aceea, criticii democraţiilor populare (socialiste) puneau pe acelaşi plan monarhiile absolutiste cu „republicile socialiste monarhice" (aluzie la puterile cvasiabsolute ale liderilor partidelor comuniste, care erau concomitent şefi de stat).

[1] *K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., p. 31.

[2] *Fr. Engels*, Introducere la ediţia din 1895 a lucrării lui Marx – Luptele de clasă din Franţa 1848-1850, în *K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., vol. I, p. 31. Dreptul de vot universal a oferit – scrie Engels – „o tribună de la înălţimea căreia (deputaţii comunişti, n.n. C.I.) se puteau adresa atât adversarilor lor din parlament, cât şi maselor din afara parlamentului, cu mai multă autoritate şi libertate decât o puteau face prin presă şi întruniri" (ibidem).

[3] „Şi aşa se face, afirmă Engels, în Introducere la ediţia din 1895 a lucrării lui Marx Luptele de clasă din Franţa 1848-1850, că burghezia şi guvernul au ajuns să se teamă mult mai mult de acţiunea legală de cât de cea ilegală a partidului muncitoresc, mai mult de succesele în alegeri decât de cele ale insurecţiei", *K. Marx, Fr. Engels*, op, cit. vol. I, p. 102

[4] „Nu încape îndoială că dintre aceste două puteri, una trebuie s-o nimicească pe cealaltă. Două puteri suverane nu pot funcţiona concomitent şi alături una de alta într-un singur stat. Asta ar fi o absurditate de felul cvadraturii cercului" (*K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., vol. I, p. 274). A se vedea şi articolul scris de *K. Marx* în Noua gazetă renană nr. 138 din 9 noiembrie 1848 referitor la contradicţia constituţională dintre regele Prusiei şi Adunarea legislativă a acesteia, apud *K. Marx, Fr. Engels*, Opere, vol. VI, Ed. Politică, Bucureşti, 1959, p. 5-6.

marxistă a statului, incompatibilitatea între cele două puteri suverane – puterea legislativă şi puterea executivă – a fost folosită ca argument „marxist" pentru renunţarea la principiul separaţiei puterilor şi înlocuirea acestuia cu principiul unicităţi puterii poporului.

În mod remarcabil şi fiind influenţat de Hegel, Marx selectează şi analizează factorii de configurare a statului care sunt de ordin economic, social, geografic, demografic etc.[1] La rândul său, Engels analizează într-o scrisoare către Marx (din 6 iunie 1853) caracterul determinativ al factorilor geografici asupra statului[2]. Afirmaţia lui Engels este tranşantă. În concepţia sa, statul nu este un domeniu independent, existenţa şi dezvoltarea sa depinzând în mod determinant de condiţiile economice ale societăţii. Se observă, aşadar, preeminenţa factorului economic în apariţia statului.

Teoria marxistă a statului nu putea să ocolească un alt subiect de interes: clasele sociale. În concepţia lui Marx şi Engels, burghezia şi proletariatul au luat naştere în urma unor schimbări ale relaţiilor economice, mai precis a modului de producţie[3]. Marea industrie, revoluţia industrială, descoperirile geografice, progresul ştiinţelor au determinat în Europa apariţia celor două clase sociale. În determinarea acestora, Marx pune accentul pe conceptul de „forţă de muncă", pentru a demonstra că muncitorul îi „vinde capitalistului o parte din forţa sa de muncă, pentru care primeşte, în schimb, un salariu". Transpusă în plan social, această ecuaţie economică induce concluzia că burghezia ar fi compusă din indivizii care posedă capital, exploatează munca salariată iar clasa muncitoare ar uni pe cei care, lipsiţi de mijloacele de producţie proprii, îşi vând altora forţa de muncă. Mai departe, burghezia emancipată economic tinde să se emancipeze şi politic, adică să capete un rol determinant în organizarea şi funcţionarea statului.

---

[1] În Scrisoarea către Annenkov, Marx afirmă: „luaţi un anumit stadiu de dezvoltare a forţelor de producţie ale oamenilor, şi veţi avea o formă corespunzătoare (*commerce*) şi de consum. Luaţi anumite trepte de dezvoltare a producţiei, a schimbului, a consumului şi veţi avea o formă corespunzătoare de orânduire socială, de organizare a familiei, a stărilor sau claselor, într-un cuvânt, o societate civilă corespunzătoare. Luaţi o anumită societate civilă şi veţi avea un regim politic corespunzător care nu este altceva decât expresia oficială a acestei societăţi" (*K. Marx, Fr. Engels*, Opere alese, vol. II, Ed. Politică, Bucureşti, 1967, p. 414).

[2] Idem, p. 231-232, 298. Datorită climei, precum şi naturii solului, în special marilor pustiuri care se întind din Sahara, de-a curmezişul Arabiei, Persiei, Indiei, Tatariei, până la cele mai înalte podişuri ale Asiei în aceste zone geografice nu s-a înregistrat marea proprietate funciară. Această teză va fi reluată de Engels în lucrarea Ludwig Feuerbach şi sfârşitul filozofiei clasice germane, scrisă în 1888, de astă dată cu referire la preeminenţa factorilor economici asupra puterii politice şi a statului. „Aşadar, cel puţin în istoria modernă avem dovada că toate luptele politice sunt lupte de clasă şi că toate luptele de emancipare a claselor, cu toată forma lor în mod necesar politică – căci orice luptă de clasă este o luptă politică – gravitează, în ultimă instanţă, în jurul emancipării economice. Astfel, cel puţin aici, statul, orânduirea politică constituie elementul subordonat, iar societatea civilă, domeniul relaţiilor economice – elementul hotărâtor".

[3] *Engels*, Ludwig Feuerbach şi sfârşitul filozofiei clasice germane, în *K. Marx, Fr. Engels*, Opere, vol. XXI, Ed. Politică, Bucureşti, 1965, p. 298.

Marx prezice însă şi fenomenul dispariţiei claselor sociale, proiectată utopic pe fondul unei societăţi neantagonice virtuale, în care interesele economice, sociale, tradiţiile socio-profesionale, cultura specifică grupurilor şi alţi factori de stratificare socială ar dispărea de la sine. Teoria marxistă a prefigurat şi dispariţia statului în condiţiile în care vor fi dispărut antagonismele de clasă[1].

În scrisoarea adresată lui C. Schmidt la 27 octombrie 1890, Engels afirmă că într-un stat modern, dreptul nu numai că trebuie să corespundă situaţiei economice generale, să fie expresia ei, dar trebuie să fie şi o expresie consecventă, care să nu se dezmintă pe sine însăşi prin contradicţii interne[2]. Este interesant de menţionat că în întreaga teorie a dreptului constituţional contemporan, acest tip de analiză, în care problematica statului este raportată la configurarea factorilor de mediu, este deja un bun comun.

Este interesant de remarcat că teoria marxistă a prefigurat şi dispariţia statului în condiţiile în care vor fi dispărut antagonismele de clasă[3]. În lucrarea „Anti-Dühring", Engels afirmă că proletariatul cucereşte puterea de stat şi transformă mijloacele de producţie mai întâi în proprietate de stat[4]. Prin acesta, statul îşi pierde funcţia de reprezentant al clasei dominante din punct de vedere economic (întrucât deţine principalele mijloace de producţie şi capital) şi devine, spune Engles, reprezentantul societăţii întregi, transformându-se singur în ceva de prisos. Engels proiectează o societate idilică din care, după socializarea mijloacelor de producţie, ar dispărea antagonismele de clasă şi clasele sociale, ceea ce ar determina dispariţia statului[5]. Engels face aici dovada unui simplism dezarmant în conceperea proceselor sociale, care implică relaţii între indivizi, precum şi între aceştia şi organizaţii sociale. În condiţiile dispariţiei statului, preconizată de Engels, guvernarea ar urma să fie „înlocuită cu administrarea lucrurilor şi conducerea proceselor de producţie"[6]. Engels nu explică, însă, în ce constă „administrarea lucrurilor" sau „conducerea proceselor de producţie" cine este „administrator" şi cine va fi „administrat", cine va fi „conducător" al proceselor de producţie şi cine va fi „condus". Engels se mulţumeşte să afirme că statul „dispare treptat"[7].

---

[1] *K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., vol. II, p. 465.

[2] Ibidem.

[3] Idem, p. 32. „Când în cursul dezvoltării vor fi dispărut deosebirile de clasă şi întreaga producţie va fi fost concentrată în mâinile indivizilor asociaţi, atunci puterea publică îşi va pierde caracterul ei politic". Realizând aceste obiective, „proletariatul va desfiinţa propria sa dominaţie de clasă. Locul vechii societăţi burgheze, cu clasele şi antagonismele ei de clasă, îl ia o asociaţie în cadrul căreia dezvoltarea liberă a fiecăruia este condiţia pentru dezvoltarea liberă a tuturora".

[4] *Fr. Engels*, Anti-Dühring, Ed. PMR, Bucureşti, 1952, p. 329.

[5] Idem, p. 330. „De îndată ce nu mai există nicio clasă socială care să trebuiască să fie oprimată, de îndată ce, împreună cu dominaţia de clasă şi cu lupta pentru existenţă, care-şi are temeiul în anarhia de până acum a producţiei, sunt înlăturate şi ciocnirile şi excesele de aici, nu mai este nimic de reprimat, nimic care să facă necesară o forţă specială de represiune, un stat".

[6] Ibidem.

[7] „Dictatura proletariatului este războiul cel mai necruţător şi mai plin de sacrificii al clasei cele mai noi, împotriva unui duşman mai puternic, a cărei existenţă se înzeceşte prin

În mod paradoxal, Lenin reia şi dezvoltă teza marxistă a dispariţiei treptate a statului, dar, în acelaşi timp, susţine cu tărie că aparatul de stat sovietic trebuie să se întărească. Lenin dovedeşte, prin aceasta, înţelegerea confuză a proceselor sociale şi politice, care presupun nu dispariţia statului ci, dimpotrivă, amplificarea funcţiilor sale. Dacă pentru Marx şi Engels, teza dispariţiei statului reprezenta un proiect eminamente teoretic, întrucât aceştia îşi limitaseră cunoştinţele la societatea capitalistă din a doua jumătate a secolului al XIX-lea, pentru Lenin, prognozarea dispariţiei treptate a statului, ca obiectiv politic al puterii sovietice, concomitent cu anunţarea caracterului represiv al acestuia, este greu de explicat. Lenin nu este câtuşi de puţin adeptul diminuării rolului statului, dimpotrivă, al întăririi acestuia. Lenin se referă şi se raportează în analizele sale la un stat concret al cărui făuritor şi este: statul bolşevic. Ca atare, Lenin nu este atras de explicarea teoretică a statului (comunist), ci mai degrabă de construcţia şi aplicarea instrumentelor prin care acesta trebuie să-şi exercite rolul şi funcţiile concrete, bine determinate. Unul dintre aceste „instrumente" sunt *sovietele*, organisme reprezentative ale muncitorilor şi ţăranilor, care concentrează întreaga putere a poporului. Departe de a reprezenta poporul, aceste organisme vor fi anexe ale partidului comunist şi vor fi folosite pentru transpunerea politicii şi a intereselor acestuia. Lenin este fondatorul teoretic al dreptului de revocare a reprezentanţilor poporului în soviete, inclusiv a membrilor Adunării constituante. În „Proiectul de decret cu privire la dreptul de revocare", prezentat în şedinţa Comitetului Executiv Central al Sovietelor de deputaţi ai muncitorilor, soldaţilor şi ţăranilor din Rusia, la 21 noiembrie / 4 decembrie 1917, Lenin arăta că „Orice instituţie electivă sau adunare a reprezentanţilor poate fi considerată cu adevărat democratică şi reprezentând cu adevărat voinţa poporului numai cu condiţia de a recunoaşte şi aplica dreptul alegătorilor de a revoca pe aleşii lor. Această teză fundamentală, principală a adevăratului democratism şi care se referă la toate adunările reprezentative, fără excepţie, se referă şi la adunarea constituantă"[1]. Dreptul de revocare a deputaţilor atribuit alegătorilor avea ca rezultat subordonarea de către aceştia a propriilor reprezentanţi.

Lenin a preluat tezele marxiste privind statul, apelând îndeosebi la caracteristicile acestuia de a fi instrumentul luptei de clasă a proletariatului condus de partidul bolşevic. Instaurarea dictaturii proletariatului a devenit, după revoluţia bolşevică din 1917, un obiectiv central al puterii de stat în Rusia[2]. În lucrarea „Statul şi revoluţia", Lenin reafirmă teza că „statul este produsul şi manifestarea caracterului de neîmpăcat a contradicţiilor de clasă. Statul apare acolo, atunci şi în măsura în care, unde, când şi în măsura în care contradicţiile de clasă nu pot fi obiectiv împăcate"[3]. Şi Lenin consideră că „statul este un organ de dominaţie de clasă, un organ de asuprire a unei

---

răsturnarea ei" (*V.I. Lenin*, Stângismul – boala copilăriei comunismului, Opere, vol. XXXI, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 7-8).

[1] *V.I. Lenin*, Opere complete, vol. XXXV, Ed. Politică, Bucureşti, 1965, p. 111.

[2] Ibidem.

[3] *V.I. Lenin*, op. cit., vol. XXV, p. 380-381.

clase de către o altă clasă"[1]. De asemenea, Lenin îşi însuşeşte teza marxistă potrivit căreia statul va dispărea treptat.

Este interesant de observat că: dacă proletariatul în concepţia marxistă desfiinţează statul burghez prin violenţă, statul astfel rezultat, ca „forţă specială de reprimare" exercită dominaţia de clasă după care „dispare treptat". Se poate observa cu uşurinţă aici simplismul afirmaţiei că „statul va dispărea treptat" sau că va „adormi" după preluarea şi socializarea mijloacelor de producţie. Lenin caracterizează acest stadiu în evoluţia istorică a omenirii ca fiind „democraţia cea mai deplină"[2]. El foloseşte însă impropriu termenul de democraţie. În realitate, el este stăpânit întru totul de ideea de dominaţie exercitată de proletariat prin intermediul statului. Preluând teza marxistă a revoluţiei violente, Lenin absolutizează rolul reprimator al statului bolşevic[3]. În concepţia sa, „proletariatul" are nevoie de puterea de stat, de organizarea centralizată a forţei, de organizarea violenţei atât pentru reprimarea împotrivirii exploatatorilor, cât şi pentru conducerea uriaşei mase a populaţiei, a ţărănimii, a micii burghezii, a semiproletarilor în vederea organizării economiei socialiste"[4].

Dacă la Marx şi Engels problema dictaturii proletariatului este tratată îndeosebi ca o problemă teoretică, la Lenin ea devine una practic politică. „Marile probleme din viaţa popoarelor, scrie Lenin, se rezolvă numai prin forţă"[5]. Lenin a absolutizat această idee considerând că problema dictaturii este problema fundamentală a mişcării muncitoreşti în epoca contemporană lui[6]. În privinţa caracterului dictaturii revoluţionare a proletariatului, Lenin afirmă în lucrările sale consacrate acestui subiect, că aceasta este necesar violentă. Practica statală comunistă din Rusia până la moartea lui Lenin în 1924, dar mai ales regimul politic stalinist, au întărit ideea caracterului violent al dictaturii.

Lenin a susţinut şi a incitat la „folosirea de către popor a violenţei faţă de cei care exercită violenţa împotriva poporului"[7]. Ca metodă de conducere prin dominaţie şi represiune, dictatura nu recunoaşte nicio altă putere şi nicio altă lege, nicio normă, indiferent de la cine ar fi emanat ea[8].

---

[1] Idem, p. 381.

[2] Ibidem. A se vedea, pentru detalii, şi *C. Ionescu*, Reflecţii critice privind analiza teoriei marxiste a statului, R.D.P. nr. 2/2002.

[3] *V.I. Lenin*, op. cit., vol. XXV, p. 396. „Statul este o organizare specială a forţei, o organizare a violenţei în vederea reprimării unei anumite clase" Cu această definiţie, Lenin reia caracterizarea lui Engels potrivit căreia statul nu este altceva decât o maşină pentru „reprimarea unei clase de către o altă clasă" (*Fr. Engels*, Introducere la ediţia din 1891 a lucrării lui *K. Marx*, Războiul civil din Franţa, apud *K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., vol. I, p. 431-432).

[4] Idem, p. 398.

[5] *V.I. Lenin*, Opere complete, vol. XXXI, p. 329.

[6] Idem, p. 324.

[7] Ibidem.

[8] Ibidem: „Puterea nelimitată, neîngrădită prin legi şi care se sprijină pe forţă, în sensul cel mai direct al cuvântului, tocmai aceasta şi este dictatura".

La fel ca şi Marx şi Engels, Lenin nu ia în considerare parlamentarismul, jocul politic democratic desfăşurat în Europa occidentală, constituţionalismul modern bazat pe pluralism, suveranitatea poporului, întemeiată pe drepturi şi libertăţi cetăţeneşti. Mai mult, Lenin preconizează revocarea membrilor Adunării Constituante în condiţiile în care aceştia sunt în imposibilitate „de exprimare justă a voinţei poporului în general şi a maselor muncitoare în special"[1]. Lenin converteşte propagandistic lupta politică în concepţia sa despre dictatură. „Între puterea de stat exercitată în Europa occidentală şi cea bolşevică nu există o diferenţă de esenţă. Deosebirea ar consta doar în faptul că în timp ce dictatura exercitată asupra poporului este o putere deţinută de o minoritate asupra unei majorităţi (poporul), dictatura proletariatului este dictatura unei imense majorităţi (a poporului revoluţionar) asupra unei minorităţi"[2].

Semnificativ este faptul că Lenin separă „poporul revoluţionar" de restul populaţiei. Numai „poporul revoluţionar" exercită dictatura[3]. Se subînţelege că în această concepţie „poporul revoluţionar" poate exercita dominaţia, dictatura şi asupra altor componente (nerevoluţionare) ale populaţiei, aşa cum, de altfel, a confirmat practica istorică atât în Rusia sovietică, cât şi în statele care după 1945 au fost constrânse militar, politic şi economic să accepte regimul politic socialist.

Potrivit teoriei leniniste a statului, rolul dictaturii proletariatului constă în răsturnarea prin violenţă a burgheziei, confiscarea proprietăţii ei, sfărâmarea întregului aparat de stat burghez parlamentar, judiciar, militar, birocratic, administrativ[4]. Lenin nu abordează, însă, statul din punct de vedere filozofic sau ştiinţific, ci pur ideologic şi propagandistic, opunând statul de dictatură a proletariatului, condus de partidul comunist, statelor de democraţie parlamentară de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea[5]. În lucrarea „Alegerile pentru Adunarea Constituantă şi dictatura proletariatului", publicată în 1919, Lenin arată că „dictatura proletariatului este lupta de clasă a proletariatului dusă cu ajutorul unui asemenea instrument cum este puterea de stat, luptă de clasă a cărei sarcină, printre altele, este aceea de a demonstra păturilor muncitoare neproletare, pe baza unei experienţe îndelungate şi a numeroase exemple practice, că pentru ele este mai avantajos să fie pentru dictatura proletariatului decât pentru dictatura burgheziei şi că o a treia soluţie nu există"[6]. În concepţia lui Lenin, proletariatul este dator să „smulgă" puterea de stat din mâinile burgheziei şi să o folosească apoi ca instrument de luptă pentru atingerea

---

[1] *V.I.Lenin*, Teze cu privire la Adunarea Constituantă, în *V.I. Lenin*, Opere complete, vol. XXXV, cit. supra, p. 170.

[2] Idem, p. 334-335. Lenin făcea distincţie între „poporul revoluţionar" şi întregul popor, dictatura fiind exercitată doar de „elementele" revoluţionare ale acestuia.

[3] Idem, p. 377.

[4] *V.I. Lenin*, op. cit., vol. XXXI, p. 167, 171: „dictatura proletariatului este forma cea mai hotărâtă şi mai revoluţionară a luptei de clasă a proletariatului împotriva burgheziei".

[5] „Doctrina asupra statului serveşte ca justificare a privilegiilor sociale, ca justificare a existenţei exploatării, ca justificare a existenţei capitalismului" (*V.I. Lenin*, Opere, vol. XXIX, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 456).

[6] *V.I. Lenin*, Opere complete, vol. XL, Ed., Politică, Bucureşti, 1966, p. 19.

scopurilor sale de clasă[1]). Această „tactică" revoluţionară de luptă era preferată de partidul bolşevic cuceririi puterii prin mecanismele democratice electorale. Smulgerea puterii de stat din mâinile burgheziei însemna distrugerea aparatului de stat burghez şi înlocuirea sa cu statul bolşevic.

Lenin reduce problematica statului la lupta între diferite clase sociale şi îşi însuşeşte opinia lui Engels potrivit căreia statul nu a existat întotdeauna ci a apărut „acolo şi atunci când apare împărţirea societăţii în clase, când apar exploatatorii şi exploataţii"[2]). Absolutizând antagonismul între „exploatatori" şi „exploataţi" fără însă a explica cele două noţiuni, Lenin se pronunţă pur şi simplu în sensul că statul reprezintă un aparat special în vederea folosirii sistematice a violenţei şi pentru a supune pe oameni violenţei[3]). Înfăptuirea dictaturii proletariatului este legată de Lenin de o altă idee pe care o induce cu orice prilej: crearea unei „unităţi stricte de voinţă" prin subordonarea necondiţionată a populaţiei faţă de o voinţă unică, cea a partidului comunist şi a reprezentanţilor puterii sovietice[4]).

Statul apare prin desprinderea din ansamblul populaţiei, a unui grup deosebit de oameni, a cărui exclusivă îndeletnicire este aceea de a guverna şi care, pentru a guverna are nevoie de un aparat special de constrângere spre a supune prin violenţă voinţa altora[5]). Fără discuţie, statul are prin esenţa sa şi o latură violentă, dar nu exercitarea violenţei este scopul său social principal, or în concepţia lui Lenin, violenţa statală, represiunea, constrângerea, impunerea unei voinţe unice reprezintă un principiu de guvernare.

Lenin a stabilit o legătură indestructibilă între comunism şi stat. În această conexiune, statul serveşte ca instrument al dominaţiei de clasă, iar partidul are rolul predominant nu numai în ceea ce priveşte conducerea exercitată de stat, ci şi în întreaga societate. În concepţia lui Lenin, partidul comunist guvernează şi domină uriaşul aparat de stat[6]).

Atât Marx şi Engels, cât şi Lenin au absolutizat diferenţierile sociale pe care le-au convertit în antagonisme între clase sociale, au folosit statul pentru a oferi instrumentul cel mai eficace pentru cucerirea prin forţă a puterii politice, excluzând din acest proces, competiţia parlamentară, metodele democratice ale jocului politic întemeiat pe pluralitatea doctrinelor şi programelor partidelor[7]).

Revenirea la ideea de violenţă este obsedantă la Marx şi Engels, dar îndeosebi în lucrările lui Lenin. O asemenea abordare a problematicii statului, poate fi explicată

---

[1]) Idem, p. 12.

[2]) Idem, p. 458.

[3]) Ibidem.

[4]) *V.I. Lenin*, Cuvântare cu privire la construcţia economică, ţinută în cadrul Congresului al IX-lea al Partidului Comunist (b) din Rusia, ţinută la 31 martie 1920.

[5]) *V.I. Lenin*, Opere, vol. XXIX, Ed. De Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti,1956, p. 459 şi 461. „Statul a fost totdeauna un aparat determinat desprins din societate şi compus dintr-un grup de oameni care se îndeletnicesc numai, sau aproape numai, sau mai ales cu guvernarea".

[6]) Idem, vol. XXXI, p. 354.

[7]) Lenin recunoaşte că fără parlamentarism şi fără introducerea votului universal, clasa muncitoare nu ar fi avut posibilitatea să se manifeste politic (idem, p. 471).

prin faptul că de fiecare dată când s-au pronunţat în acest domeniu, Marx, Engels şi Lenin au făcut-o în legătură cu producerea unor mişcări revoluţionare. În acest fel, concepţia marxistă privind puterea politică în general, statul în special, are o tentă propagandistică, de introducere a unui comportament revoluţionar, de incitare la violenţă socială a unor pături sociale împotriva altora[1)].

§8. Analiza politologică a statului

Potrivit unei definiţii politologice, statul reprezintă o comunitate politică ocupând un anumit teritoriu, având un guvern şi beneficiind de suveranitate atât în interior, cât şi în afara graniţelor sale[2)].

Într-o analiză politologică, statul apare, deci, ca o *colectivitate umană istoriceşte constituită şi organizată pe un anumit teritoriu, care se structurează politic în grupul de guvernanţi şi restul populaţiei.* Modul de constituire şi organizare diferă de la stat la stat şi poate fi generat de factori naturali (aşezarea geografică, conformaţia solului); militari (cuceriri teritoriale); economici (bogăţiile naturale) etc.

Din această definiţie rezultă cel puţin patru elemente definitorii ale noţiunii de stat din perspectiva analizei politologice: a) organizarea politică a unei comunităţi umane; b) gradul de coeziune a colectivităţii respective; c) raporturile de comandă/supunere (subordonare) existente între guvernanţi şi guvernaţi; d) legitimitatea exercitării autorităţii şi a puterii de comandă (dominaţie) de către guvernanţi.

Cerinţa unui anumit grad de organizare socială şi politică are o importanţă deosebită pentru a se face deosebire între formaţiunile prestatale cu caracter rudimentar, caracterizate prin anarhie, dezordine socială şi statul care presupune o organizare socială ordonată şi ierarhizată.

Coeziunea unei colectivităţi umane este dată în primul rând de comunitatea limbii vorbite, de factori etnici, de valorile culturale şi tradiţiile comune, de comunitatea de viaţă economică, de valorile politice, de solidaritatea indivizilor, indiferent care ar fi structura etnică a populaţiei ş.a.

Coeziunea unei societăţi organizată statal poate fi privită sub mai multe aspecte: a) istoric (valorile şi tradiţiile istorice păstrate şi respectate în procesul de formare şi dezvoltare a naţiunii pe teritoriul statului respectiv); b) economic (tradiţiile dezvoltării economice); c) culturale (limba şi cultura comună); d) religios (respectarea unui anumit cult religios); e) politic (instituirea puterii politice, organizarea politică unitară); f) stabilirea instituţiilor guvernante; g) naţional (preponderenţa în ansamblul populaţiei a unei naţiuni în raport cu minorităţile naţionale) etc.

Raporturile politice bazate pe principiul comandă/supunere (subordonare) presupun puterea de constrângere exercitată de stat[3)]. Prerogativa statului de a adopta

---

[1)] „Statul este o maşină de asuprire a unei clase de către alta, o maşină pentru a ţine în stare de supunere faţă de o clasă celelalte clase subordonate acesteia" (idem, p. 464).

[2)] *J.C. Plano, M. Greenberg*, The American Political Dictionary, The Dreyden Press, Hinsdale, Illinois, 1976, p. 18.

[3)] *H. Brun, G. Tremblay*, op. cit., p. 65.

sau sancţiona norme de conduită, inclusiv în domeniul organizării vieţii publice şi al guvernării şi a le pune în aplicare, precum şi de a pedepsi încălcarea acestora constituie un atribut inerent al statului. Această prerogativă este înfăptuită de organisme specializate, învestite în mod legitim cu atribuţii de putere.

Dacă privim însă statul, făcând abstracţie de indivizii care exercită la un moment dat puterea, acesta ne apare ca un fenomen social manifestat printr-o multitudine de acte şi fapte de guvernare.

Întotdeauna există o legătură de determinare reciprocă între istoria politică a unui stat şi reglementarea sa constituţională. Momentele importante din istoria politică a statului generează schimbări structurale la nivelul instituţiilor constituţionale. Pe de altă parte, constituţiile reflectă noile realităţi politice şi formează cadrul evoluţiei acestora. Constituţia devine astfel un creuzet în care se experimentează valori şi obiective politice, chiar procese politice. În timp, practica şi experienţa constituţională, care reflectă un sistem politic determinat, vor consolida instituţiile politice, dar totodată, vor pune în evidenţă eventualele carenţe ale guvernării. În aceste situaţii, revizuirile constituţiei în vigoare vor urmări corectarea instrumentelor şi mecanismelor de conducere, astfel încât să existe un echilibru între constituţie şi viaţa politică, iar constituţia să reflecte corect şi realităţile sociale şi politice.

§9. Analiza sociologică a statului

Din perspectiva sociologică, statul sau, altfel spus, fenomenul puterii publice reprezintă un produs al evoluţiei sociale a civilizaţiilor. Încercând să explice apariţia monarhiei în civilizaţiile orientale, Mihail Fărcăşanu atrăgea atenţia că diferitele cauze geografice, climatice şi chiar rasiale au contribuit ca atitudinea omului să fie diferită în zona mediteraneană sau în Valea Gangelui. „Între claritatea cerului atic şi nebulozitatea cerului asiatic, între piatra arhipelagului elen şi stepa montană a răsăritului, există o opoziţie care s-a proiectat, de asemenea, în formele de gândire, de organizare şi activitate umană"[1]. Chiar şi sociologul german Max Weber a condiţionat din punct de vedere economic fenomenele sociale. În opinia sa, apariţia monarhiei egiptene şi a statului supercentralizat a fost generată de necesitatea întocmirii marilor lucrări hidrografice din Delta Nilului. Weber a extins condiţionarea economică, climatică şi geografică a fenomenelor sociale, la fenomenele politice, la stat. În felul acesta şi apariţia statului, modul de configurare a acestuia depind de factori naturali. Sociologul german observă că „organizarea pe stări a uniunilor politice şi sociale a fost larg răspândită. Dar chiar şi statul organizat pe stări *rex et regnum*, a fost cunoscut în accepţia occidentală numai în Occident"[2]. „Statul" ca atare, în sensul unei instituţii politice, cu o „constituţie" raţional întocmită, cu un sistem juridic raţional

---

[1] *M. Fărcăşanu*, Monarhia socială, Fundaţia pentru literatură şi artă „Regele Carol al II-lea", Bucureşti, 1940, p. 59.

[2] *M. Weber*, Etica protestantă şi spiritul capitalismului, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993, p. 8.

întocmit şi cu o administraţie călăuzită după reguli raţional statuate – „legi" – aplicată de funcţionari profesionişti, este cunoscut în această combinaţie de caracteristici esenţiale, decisive pentru el, numai în Occident, chiar dacă încercări rudimentare au existat şi în alte zone[1]. Analiza întreprinsă de Max Weber asupra diferitelor moduri de organizare socială şi politică şi a diferenţelor existente din acest punct de vedere între civilizaţia occidentală şi cea asiatică, îl îndeamnă pe acesta să aprecieze că „va trebui ca activitatea sociologică şi istorică să-şi pună ca obiectiv dezvăluirea, pe cât posibil, a tuturor acelor influenţe şi legături cauzale care se pot explica satisfăcător prin reacţii la destine şi la mediul înconjurător"[2].

Potrivit sociologului Emil Durkheim, statul a apărut ca rezultat al diviziunii sociale a muncii[3]. Aceeaşi idee a fost prelucrată în chip vulgarizator de Marx, care a conceput statul ca un fenomen istoric constituit odată cu apariţia proprietăţii private asupra mijloacelor de producţie şi cu împărţirea societăţii în clase antagoniste. De aici şi accentul pus în doctrina marxistă pe stat ca instrument al dominaţiei unei clase sociale asupra alteia sau, aşa cum aprecia Lenin, „ca o maşină pentru menţinerea dominaţiei unei clase asupra alteia".

Se ştie că în cadrul fiecărui stat există un ansamblu de clase şi pături sociale, fiecare dintre ele fiind purtătoare ale unor interese specifice şi ale unui mod de viaţă diferit, ale unei culturi şi conştiinţe sociale distincte. Fiecare dintre aceste clase are o percepţie proprie a fenomenului puterii şi a actelor de guvernare.

Este interesant de observat că, în raporturile sale cu statul, cetăţeanul are prin excelenţă o atitudine subiectivă – expresie etică a egoismului scopurilor sale particulare. De altfel, subiectivismul fiecărui individ se manifestă din plin şi în raporturile acestuia cu ceilalţi semeni ai săi, fiecare dintre ei manifestându-se în plan social în funcţie de interesele sale particulare. În această relaţie intervine puternic morala creştină care îndeamnă pe fiecare om să-şi iubească aproapele, ceea ce înseamnă, între altele, aplatizarea unor interese egoiste şi acceptarea de către fiecare individ a unor conduite obiective, în sensul că acestea exprimă interese şi standarde de comportament prescrise de societate în beneficiul tuturor cetăţenilor săi. Şi principiul solidarităţii creştine are, cel puţin teoretic, drept rezultat diminuarea rolului opoziţiei ca instrument de contestare a puterii majorităţii.

În trecutul îndepărtat, unele dintre aceste clase aveau un rol redus în exercitarea sau influenţarea puterii; altele erau excluse de la jocul politic, în timp ce păturile avute dominau politic pe cele sărace. În statele moderne nu se mai practică o asemenea discriminare politică între clasele sociale.

În ultimele decenii, modelul sociologic al statului, bazat pe disocierea relaţiilor sociale cu caracter privat de cele având caracter public, pune tot mai mult accentul pe funcţionalitatea şi eficienţa socială ale aparatului birocratic de conducere, ca şi pe legitimitatea actelor acestuia, decurgând din voinţa suverană a celor guvernaţi.

---

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 20.

[3] *E. Durkheim*, De la division du travail social, P.U.F., Paris, 1960, p. 205.

În prezent, statul se afirmă din punct de vedere sociologic ca o colectivitate umană bazată pe raporturi de cetăţenie şi dotată în mod legitim cu instituţii de guvernare specializate care au un caracter impersonal şi permanent[1].

Sociologul care s-a impus în analiza statului, din perspectiva sociologiei politice, este Max Weber. În analiza fenomenului statal, Weber pune accentul pe *dominaţie, subordonare, autoritate* şi *forţă* sau *putere*. Raporturile de comandă – supunere sunt de esenţa puterii, a relaţiilor de putere. Nu are relevanţă faptul că actul de supunere este consimţit de bună voie de cel dominat, din înţelegerea de către acesta a raţionalităţii şi utilităţii sociale a comenzii, sau că dominaţia se bazează pe constrângere. Desigur, cel mai adesea, puterea se întemeiază pe constrângere, pe coerciţie. Pedepsele impuse de factorul de putere conferă specificitate relaţiilor de putere, deşi puterea nu se reduce la folosirea forţei de constrângere. În opinia sociologului german, ceea ce dă conţinut şi consistenţă statului este aparatul său birocratic, al cărui rol constă în impunerea dominaţiei, a subordonării, a autorităţii şi forţei statului[2]. Statul modern este o unitate de dominaţie instituţionalizată, care încearcă – şi reuşeşte – în cadrul unui teritoriu, să monopolizeze, ca instrument al dominaţiei, constrângerea fizică legitimă, concentrând în acest scop mijloacele materiale ale administraţiei în mâinile unui conducător, privându-i în acest scop pe toţi funcţionarii autocraţi „cu stare", de drepturile lor anterioare asupra acestor mijloace şi aşezându-l în locul lor, în fruntea ierarhiei, pe acest conducător[3].

Tot din perspectiva sociologică, A. Hauriou afirma că statul este un grup uman fixat pe un teritoriu determinat şi în care este stabilită şi menţinută de către o autoritate învestită cu puterea de constrângere, o ordine socială, politică şi juridică[4]. Dezvoltând această concepţie, autorul francez remarcă patru elemente care, reunite, indică existenţa unui stat:

a) existenţa unui grup uman;

b) existenţa unui teritoriu pe care s-a stabilit grupul respectiv;

c) existenţa unei puteri care conduce colectivitatea umană;

d) stabilirea de către putere a unei ordini economice, sociale, politice şi juridice.

Din perspectiva sociologică, statul este considerat deci, ca o *grupare de indivizi având un grad ridicat de organizare şi stabilitate, care ocupă un teritoriu determinat geografic şi recunoscut politic, pe care locuieşte o populaţie asupra căreia o autoritate publică exercită prerogativa de comandă sau de putere, înzestrată, totodată, cu vocaţia şi capacitatea organizatorică şi instituţională de a exprima şi impune tuturor voinţa grupului ca voinţă generală.*

Fără îndoială, fenomenul puterii se întâlneşte în toate tipurile de societate, indiferent de gradul şi formele de organizare socială ale acestora, de modalităţile con-

---

[1] A se vedea *B. Badie, P. Birnbaum*, Sociologie de l'Etat, Bernard Grasset, Paris, 1979, p. 54.

[2] A se vedea *M. Weber*, Economie et Societe, vol. I, Plon, Paris, 1971, p. 229.

[3] *M. Weber*, Politica, o vocaţie şi o profesie, Ed. Anima, Bucureşti, 1992, p. 12.

[4] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1968, p. 90; *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1985, p. 85.

crete de exercitare sau impunere a puterii sociale, mai degrabă a autorităţii publice. Aceasta nu înseamnă câtuşi de puţin că toate formele de societate, toate colectivităţile umane în care s-a exercitat o formă de putere sau autoritate au cunoscut forma de organizare statală.

Nu se poate atribui, astfel, apelativul de stat unei colectivităţi sociale în care raporturile de organizare politică propriu-zisă (de exemplu: stabilirea, în mod coerent şi organizat a unor norme de comportament general – obligatoriu; constituirea unor celule organizatorice specializate, învestite cu anumite atribuţii în ceea ce priveşte desfăşurarea vieţii în comun; constituirea unei armate; recunoaşterea autorităţii unui şef militar, precum şi a unui conducător religios, chiar dacă cele două tipuri de autoritate ar fi exercitate de aceeaşi persoană ş.a.) se confundă cu relaţiile de natură patrimonială (de exemplu, proprietatea asupra uneltelor şi armelor, asupra vânatului, adăposturilor, celorlalte bunuri personale ş.a.)[1].

Există, fără îndoială, o diferenţă calitativă între organizarea societăţii, desfăşurată potrivit unor anumite principii bine statuate, bazată pe instituţii politice stabile şi pe un aparat de specialişti, pe de o parte, şi organizarea socială a societăţilor rudimentare – clanuri, triburi, grupuri religioase, familii etc. – pe de altă parte. Cercetarea sociologică a manifestărilor sau fenomenelor de putere în grupurile sociale, altele decât statul, este justificată, dar aceasta nu înseamnă a generaliza fenomenul statal pe întreaga scală a evoluţiei civilizaţiei omeneşti[2].

Ceea ce distinge organizarea statală de tipurile de organizare socială rudimentară este unitatea etnică sau conştiinţa comunităţii de neam, instituirea şi apărarea centralizată a unei ordini juridice, organizarea militară în vederea apărării comunităţii ca atare, şi în care cetăţenii încetează de a se mai apăra doar pe ei înşişi. Organizarea socială de tip statal se caracterizează, de asemenea, prin pacificarea conflictelor interumane datorită instituirii unor norme juridice general-obligatorii, stabilirea unui regim politic bazat pe reglementarea unor modele de guvernare de către titularul puterii politice[3].

Prin urmare, nu punem pe acelaşi plan unităţile politice rudimentare şi statul în accepţiunea sa modernă. Este adevărat un fapt: deşi termenul modern de stat a fost fundamentat şi folosit în diferite lucrări teoretice sau literare în timpul Renaşterii (îndeosebi între secolele al XIV-lea şi al XVII-lea), elementele constitutive ale acestuia au existat mult mai devreme. Vorbim astfel de statul mesopotamian, egip-

---

[1] A se vedea, pe larg, *M. Prèlot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 13-17. A se vedea, în acest sens, şi *M. Hauriou*, Principes des droit public, Recueil Sirey, Paris, 1916, p. VII. Autorul francez precizează că nu există stat în sensul propriu al cuvântului decât atunci când o populaţie instaurează regimul civil, adică atunci când puterea politică de dominaţie se separă de proprietatea privată şi în aspectul unei puteri publice. În concepţia lui Maurice Hauriou, distincţia între puterea de dominaţie (puterea politică) şi regimul proprietăţii private este rezultatul centralizării puterii şi a autorităţii de elaborare şi impunere generală a normelor de drept (*M. Hauriou*, op. cit., p. IX).

[2] A se vedea, în acest sens, *C. Cadoux*, op. cit., p. 48.

[3] A se vedea *M. Hauriou*, op. cit., p. 378.

tean, chinez, indian, grec, roman sau dac. Toate aceste state din antichitate întruneau elementele constitutive ale statului: teritoriu; populaţie; puterea suverană.

În timpul Renaşterii, doctrina politică a conştientizat pe lângă elementele constitutive ale statului şi elementele esenţiale ale noţiuni de stat şi le-a fundamentat ştiinţific în spiritul epocii respective.

Potrivit doctrinei politice şi sociologice actuale, societatea politică (statul) a căpătat trăsături caracteristice rezultate din experienţa anterioară şi s-a delimitat net de alte forme de organizare socială.

Din perspectiva politologiei şi sociologiei politice, în epoca contemporană trăsăturile care conferă specificitatea fenomenului statal sunt:

a) legitimitatea învestirii organelor statului cu atributele puterii politice;

b) structurarea puterii şi exercitarea ei de un aparat de guvernare specializat şi autonomizat faţă de restul populaţiei (aparatul birocratic);

c) stabilirea unor raporturi precise între instituţiile de guvernare pe baza principiului separaţiei puterilor şi respectării principiului loialităţii instituţionale;

d) exercitarea legitimă de către stat a dominaţiei şi constrângerii, precum şi funcţionarea eficientă a mecanismelor de conducere (de administrare şi gestionare a Binelui comun);

e) comportamentul politic al Guvernantului, exprimat prin impunerea de către acesta a dominaţiei, a puterii de comandă şi a autorităţii publice;

f) comportamentul social al indivizilor exprimat prin supunerea faţă de autoritatea statului.

Un alt element al analizei sociologice a statului constă în considerentul că fenomenul statal, localizat iniţial la scară regională, a devenit planetar[1]. Se poate spune că începând din secolul al XVI-lea, statul a fost circumscris practic ariei europene. S-a considerat, însă fără temei, că fenomenul statal este şi va rămâne veşnic propriu spaţiului european.

Istoria a infirmat această previziune sociologică. Astfel, pe continentul american s-au format în secolul al XVIII-lea Statele Unite ale Americii. De asemenea, pe acelaşi continent s-au produs mişcări de independenţă din care au rezultat noi state independente şi suverane (statele din America Latină). Totodată, în anii '60 continentul african a cunoscut o puternică mişcare de decolonizare, din care au rezultat o puzderie de state ce şi-au declarat independenţa politică.

Fosta Uniune Sovietică s-a dezmembrat în 1990-1992. Unele dintre fostele republici unionale au devenit state suverane, recunoscute ca atare de comunitatea internaţională. Un fenomen asemănător s-a produs după 1990 în Iugoslavia şi în Cehoslovacia. Practic fenomenul statal s-a extins la scară planetară.

Ultimele evoluţii ale fenomenului statal, în contextul marilor mutaţii politice şi sociale produse după anul 1989 indică schimbări în natura statului, acesta încetând să mai fie factorul exclusiv de putere în societate. Se multiplică centrele de putere prin afirmarea partidelor politice în viaţa politică. Sindicatele se impun prin modalităţi atipice în procesul de guvernare (acorduri între guverne şi sindicate). Se afirmă cu

[1] Idem, p. 49.

putere principiul descentralizării şi al subsidiarităţii. De asemenea se întăresc organismele supranaţionale (Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Alianţa Nord-Atlantică), cărora statele le transferă anumite prerogative de autoritate. Sistemul de drept naţional se interferează cu dreptul comunitar care devine izvor de drept în sistemul juridic naţional. Totodată, se afirmă pe lângă cetăţenia naţională, cetăţenia comunitară.

Din punct de vedere al teoriei şi practicii constituţionale pot fi identificate câteva direcţii principale ale acţiunii statelor:

a) crearea unei democraţii constituţionale întemeiată pe preeminenţa dreptului izvorât din voinţa suverană a naţiunii exprimată prin parlamentul larg reprezentativ;

b) realizarea unui raport bine echilibrat între autoritatea şi forţa de dominaţie (puterea de comandă) ale statului şi libertatea cetăţenilor oglindite în constituţie;

c) responsabilitatea guvernului, faţă de modul de gestionare a vieţii economice şi politice;

d) atragerea cetăţenilor la procesul decizional prin instituţia referendumului şi prin modalităţi ale iniţiativei legislative populare;

e) stabilirea unor raporturi de parteneriat între stat şi societatea civilă;

f) acceptarea de către stat a unor forme democratice de control cetăţenesc şi al societăţii civile asupra acţiunii guvernamentale;

g) educarea cetăţenilor în spiritul valorilor naţionale şi al principiilor democraţiei constituţionale, al pluralismului politic;

h) întărirea unităţii şi solidarităţii naţionale în situaţii de crize gestionate de stat.

§10. Analiza juridică a statului

Analiza statului din punct de vedere juridic răspunde unui interes practic evident: statul în calitatea sa de deţinător specializat al puterii este învestit de popor cu suveranitate, îşi exercită autoritatea asupra întregii comunităţi de indivizi, adoptă decizii obligatorii pentru societate, or acest gen de activitate trebuie să se bazeze pe o fundamentare solidă pe care numai norma de drept o poate acorda. Ca instrument de organizare şi conducere a unei comunităţi de indivizi, statul trebuie să capete mai întâi drepturi (dreptul de a guverna, de a conduce, de a supune şi de a-şi subordona persoane şi diferite forme de organizare socială create de acestea etc.). În aceeaşi calitate, statul îşi asumă obligaţii faţă de terţi, inclusiv faţă de alte state şi organizaţii internaţionale. Cu alte cuvinte, statul trebuie să fie calificat ca un subiect de drept, să fie înzestrat cu o voinţă juridică şi să fie liber să o exercite pentru realizarea unor obiective, scopuri, bine definite.

Într-un limbaj obişnuit spunem că statul conduce, exercită puterea publică, dar din practica înfăptuirii acesteia ştim cu certitudine că, de fapt, puterea se exercită de parlament, guvern, monarh/preşedinte de republică, instanţe judecătoreşti, precum şi de alte organisme învestite cu atribuţii de autoritate. În aceste condiţii, se pune în mod justificat întrebarea: Cine este cu adevărat titular al suveranităţii, organismele care guvernează şi pe care le-am menţionat, sau STATUL ca întreg?[1] Pentru a răs-

[1] A se vedea şi *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 111.

punde la această întrebare, doctrina a creat mai multe teorii referitoare la personalitatea juridică a statului.

A spune astăzi că *„statul este personificarea juridică a unei naţiuni"*[1] este ceva de la sine înţeles şi nu va fi contestat de nimeni. Aceasta deoarece calificarea statului ca instituţie politică a naţiunii şi, totodată, ca voinţă juridică a acesteia a devenit un bun comun al doctrinei dreptului constituţional. Existenţa statului depinde de voinţa naţiunii, statul împrumută de la naţiune suveranitatea acesteia, dar nu o exercită împotriva ei, ci, dimpotrivă, pentru ea, în numele şi sub controlul acesteia. Aşa cum nu putem concepe naţiunea în afara suveranităţii sale, nici statul nu poate fi înţeles fără atributele suveranităţii sale, care constau, înainte de toate, în exercitarea puterii încredinţate de naţiune prin proceduri democratice.

Deşi statul rezidă, izvorăşte din voinţa naţiunii, capătă el însuşi voinţă proprie, autonomă, dar până la un anumit punct: până unde aceasta nu interferează şi nu lezează voinţa suverană a naţiunii şi nici drepturile şi libertăţile ocrotite legal ale cetăţenilor săi. Limitele voinţei statului sunt, de fapt, limitele puterilor încredinţate organismelor sale, în raporturile lor reciproce, şi în primul rând, în raporturile cu cetăţeanul.

Statul este o persoană juridică[2] şi în această calitate are aptitudinea sau capacitatea de a intra în raporturi juridice de drept public şi de drept privat cu alte persoane juridice şi persoane fizice. Cu alte cuvinte, statul este subiect de drept[3], calitate pe care o dobândeşte din momentul înfiinţării sale consemnată într-un act solemn, de natură constituţională, adoptat de naţiune sau în numele ei[4].

---

[1] *A. Esmein*, Éléments de Droit constitutionnel français et comparé, Librairie de la Societe du Recueil Sirey, Paris, 1909, p. 1; *R. Carre de Malberg*, Contribution générale a la théorie de l'Etat, vol. I, Sirey, Paris, 1920-1922, p. 65; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 17; *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001, p. 24-25; *V. Constantinesco, S. Pierre-Caps*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2011, p. 252-253.

[2] Termenul de persoană juridică este încă disputat din punct de vedere al definirii acestuia. Art. 25 alin. (3) C.civ. prevede că: „Persoana juridică este orice formă de organizare care, întrunind condiţiile cerute de lege, este titulară de drepturi şi de obligaţii civile". După cum se poate observa, legiuitorul a optat pentru o definiţie extrem de generoasă şi cuprinzătoare, deşi a păstrat totuşi o anumită rezervă pentru a nu include în acest termen „orice formă de organizare" şi a prevăzut că pentru a fi persoană juridică, forma de organizare concretă trebuie să întrunească „condiţiile cerute de lege". Cu alte cuvinte, Parlamentul este cel care stabileşte, în ultimă instanţă care formă de organizare (civilă ori socială) va avea vocaţia de a fi acceptată de stat ca persoană juridică. În legătură cu problematica definirii persoanei juridice, aspect care interesează şi calificarea statului din acest punct de vedere, a se vedea *Gh. Buta*, Comentariile la art. 187-251 din noul Cod civil, în *M. Uliescu*, coord., Noul Cod civil. Studii şi comentarii, vol. I, Cartea I şi Cartea a II-a (art. 1-534), Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 418-421.

[3] Profesorul Leon Duguit arăta că elementele care conferă personalitate statului, ca subiect de drept sunt colectivitatea de cetăţeni a acestuia, teritoriul pe care îl ocupă aceasta şi sistemul de guvernământ (organismele de guvernare) care exprimă voinţa acestei colectivităţi. (*L. Duguit*, Manual de droit constitutionnel, Éditeur E. Boccard, Paris, 1923, p. 27).

[4] Uzual, unele state au luat fiinţă, sau mai degrabă, înfiinţarea şi existenţa lor *de facto* au fost recunoscute în urma unor războaie de cucerire (de pildă, statul englez înfiinţat în urma

Cum termenul de persoană juridică aparţine, la origine, dreptului civil, caracterizarea statului ca persoană juridică induce ideea că analiza personalităţii sale, adică a capacităţii de a fi parte în raporturi juridice cu alte persoane fizice şi juridice, s-ar suprapune concepţiei civiliste. În realitate nu este aşa. Elementele personalităţii civile sunt stabilite prin voinţa legislativă a parlamentului, care este instituţie a statului, înzestrată cu voinţă şi putere de stat. Dezvoltând raţionamentul, ar însemna că statul îşi acordă propria personalitate, ceea ce ar fi absurd. Statul există din momentul în care pe un teritoriu determinat există o populaţie organizată şi condusă politic de o forţă publică izvorâtă din populaţia respectivă[1]. Sigur că ulterior se va pune problema recunoaşterii de către alte state a acestei realităţi politice şi teritoriale. Printre primele acte de organizare politică şi conducere a populaţiei respective este adoptarea unei constituţii sau a unui act constituţional care să constate o astfel de realitate politică şi juridică.

Ca persoană juridică, statul este titular de drepturi şi obligaţii, iar natura acestora este dată de natura raporturilor juridice în care statul este parte (raporturi de drept constituţional, drept internaţional public, drept administrativ, drept civil etc.). Personalitatea juridică a statului nu se confundă cu cea a organelor care îl compun (parlament, monarh/preşedinte de republică, guvern, instanţe judecătoreşti etc.), acestea având propria personalitate juridică. Toate acestea sunt „persoane juridice de stat"[2].

În calitatea sa de persoană juridică, statul este o instituţie înzestrată cu o anumită organizare internă, cu structuri care îi conferă substanţă şi soliditate, organizarea sa fiind diferită esenţialmente de alte tipuri de organizare socială aflate pe teritoriul său şi pe care el le tolerează, le îngăduie, în măsura în care acestea nu se opun prin program şi acţiune concretă naţiunii. Continuând calificarea juridică a statului, din perspectiva dreptului civil, adăugăm că statul îşi formează un patrimoniu, în principal din contribuţiile fiecărui individ-atom al naţiunii şi acţionează pentru un anumit scop pe care şi-l proiectează în interesul naţional şi al fiecărui contribuabil, iar acest scop, pentru a nu fi de nimeni contestat, va fi legalizat prin voinţa reprezentanţilor naţiunii într-un document numit CONSTITUŢIE. În acest fel, scopul şi obiectivele statului, ca şi instrumentele şi metodele de lucru ale acestuia capătă caracter legal, adică sunt acceptate şi sprijinite de naţiune. Ce concluzie putem trage de aici? Între STAT şi NAŢIUNE trebuie să existe armonie, echilibru, sprijin şi susţinere reciprocă, devoţiune reciprocă. Se înţelege că aceste trăsături ale raporturilor naţiunii cu statul au

---

cuceririi Angliei de către Wilhem Cuceritorul în 1054), alte state au luat naştere printr-o Declaraţie de independenţă (cazul coloniilor americane în 1776, care s-au constituit apoi într-o uniune de state în 1787). În urma înfiinţării, statul capătă automat ceea ce în dreptul civil se numeşte capacitatea civilă, adică aptitudinea de a dobândi drepturi subiective (civile), precum şi de a-şi asuma şi îndeplini obligaţii (civile). A se vedea *G. Boroi*, Drept civil. Partea generală. Persoanele, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 394; *Gh. Beleiu*, Dreptul civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, Casa de Editură şi Presă „Şansa"- SRL, Bucureşti, 1995, p. 348-351.

[1] A se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 82.

[2] *Gh. Beleiu*, op. cit., p. 350.

valoare de comandamente obligatorii şi pentru naţiune, şi pentru stat. Dacă descompunem statul în instituţiile sale de guvernare [(parlament, şeful statului, guvern, administraţie publică de la nivel central şi local), sistemul instanţelor judecătoreşti, alte organisme învestite cu autoritate statală], vom spune că între acestea şi naţiune există aceleaşi comandamente la care m-am referit. Toate structurile statale sunt agenţii naţiunii şi îi datorează acesteia supunere, devoţiune şi respect.

Din punct de vedere juridic, statul reprezintă ordinea juridică mai mult sau mai puţin centralizată şi aflată în strânsă legătură cu ordinea internaţională[1]. Statul este o persoană morală de drept public[2]. Fiind o persoană morală, statul nu are o formă vizibilă, căreia să-i urmăreşti contururile şi pe care să o supui cunoaşterii fizice nemijlocite şi nici un conţinut material căruia să-i evaluezi consistenţa. *Nimeni nu s-ar aştepta vreodată să vadă STATUL stând comod într-un fotoliu şi citind un ziar,* dar nici nu-i contestă forţa şi capacitatea de a guverna într-o societate dată. De aici o întrebare legitimă: statul este o ficţiune[3] sau un fapt real? Doctrinar, pot fi susţinute ambele variante de răspuns.

Teoria ficţiunii juridice porneşte de la teza jurisconsulţilor romani care, pragmatici în gândirea juridică, au găsit o explicaţie şi o soluţie situaţiei în care o asociaţie de indivizi, uniţi prin acelaşi scop, au hotărât să pună în comun bunuri, capital, să lucreze împreună în propriul profit sau interes. A apărut astfel ideea de *personalitate fictivă*[4]. Întrucât în dreptul roman numai fiinţele umane aveau personalitate juridică, s-a găsit formula ficţiunii juridice pentru a se explica că pot căpăta personalitate juridică şi entităţi abstracte. Într-o lucrare mai veche, consacrată teoriei personalităţii morale se arată că „Omul singur fiind o fiinţă reală, nu se poate explica decât printr-o ficţiune juridică ideea de personalitate aplicată altor lucruri decât fiinţele umane. Legiuitorul *presupune*, în vederea unui interes general, o persoană fictivă, pe care o tratează, în parte, ca şi cum ar fi reală. Prin asta face posibilă existenţa drepturilor aparţinând acestei persoane, pe care şi-o închipuieşte, şi le face să intre în regulile sale generale"[5].

---

[1] *H. Brun, G. Tremblay*, op. cit., p. 69.

[2] A se vedea şi *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 24. Autorii citaţi precizează că în această calitate statul presupune două consecinţe: ca persoană morală este permanent şi personifică naţiunea. În acelaşi sens, *D. Chagnollaud*, Droit constitutionnel, Sirey, Paris, p. 10.

[3] Ficţiunea ar consta în atribuirea statului a unor drepturi care altfel aparţin unei persoane fizice. Profesorul Dimitrie Alexandresco arăta că „Prin persoană *morală, juridică sau civilă* se înţelege, în genere, o fiinţă abstractă, intelectuală, creiată prin *ficţiunea legii*, fie într-un interes public, precum sunt Statul, comunele, judeţele, etc., fie într-un interes privat, precum societăţile comerciale, având un patrimoniu deosebit de cel al membrilor ce o compun, capabilă de a avea drepturi şi datorii" (*D. Alexandresco*, Explicaţiunea teoretică şi practică a dreptului civil român..., vol. I, op. cit., p. 413).

[4] A se vedea pentru dezvoltări, *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casei Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 109-113.

[5] *L. Michoud*, Théorie de la personnalité morale et son application au droit française, ed. 3, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1932, p. 16-17.

Potrivit acestei teorii, legiuitorul, adică Statul creează prin voinţă parlamentară, de regulă, la iniţiativa guvernului, o multitudine de persoane juridice, cărora le recunoaşte drepturi şi le impune obligaţii ca şi când acestea ar avea o existenţă reală. Ideea intervenţiei statului în acordarea personalităţii juridice unor ficţiuni ascunde şi un interes al acestuia: să aibă dreptul de control asupra persoanelor juridice pe care le creează[1]. În doctrina constituţională s-a arătat că teoria ficţiunii creează statului un puternic suport moral, în baza căruia acesta reuşeşte să se ridice deasupra tuturor celorlalte persoane juridice, să le domine şi să le impună voinţa sa[2].

Dacă statul este o ficţiune, înseamnă că şi el este o creaţie a legiuitorului, adică a Adunării Constituante, şi că, de fapt, personalitatea juridică revine instituţiilor prin care statul asigură guvernarea (parlament, şeful statului, guvern, instanţe judecătoreşti, alte organisme învestite formal şi solemn cu autoritate şi putere de stat). Pentru alţi autori, aşa cum arăta Leon Duguit, statul sau mai degrabă colectivitatea de indivizi, care este elementul fundamental, este realmente o persoană dotată cu conştiinţă şi voinţă şi când se declară că statul este o persoană juridică, nu este altceva decât constatarea unei realităţi[3]. Istoria apariţiei statelor arată însă că acestea au apărut ca o creaţie de durată, dar conştientă şi, deci, reală, a unor comunităţi de oameni bine organizate din punct de vedere social şi material, care s-au dezvoltat ca stat de la sine şi nu în virtutea uni legi[4].

Abordarea statului, fie ca ficţiune, fie ca realitate politică nu poate să ignore rolul acestuia, menirea sa, care decurge din scopul pentru care este creat: organizarea şi apărarea integrităţii teritoriului locuit de proprii cetăţeni şi asigurarea fericirii şi bunăstării acestora. Având acest rol, statul este responsabil pentru elaborarea şi înfăptuirea strategiei de securitate naţională, asigură prin legislaţia sa condiţiile progresului economic al societăţii, instituie şi apără un cadru juridic în care voinţa cetăţenilor să se exercite în mod liber, iar aceştia să se bucure de largi drepturi şi libertăţi fundamentale. Doctrinarii pot susţine, găsind o gamă variată de argumente, că noţiunea de stat este doar o „convenţie" terminologică pentru aparenţa unei certitudini. La rândul lor, oamenii politici şi mai ales oamenii de stat sunt convinşi că statul este o maşinărie complexă, deţinând importante resurse umane, materiale, militare, financiare etc., pe care le utilizează pentru a-şi îndeplini mandatul primit de la naţiune. Din acest punct de vedere, statul se deosebeşte de toate celelalte persoane juridice, deoarece are mai multe instrumente de acţiune decât acestea. Persoanele juridice obişnuite îşi desfăşoară activitatea într-un cadrul legal stabilit minuţios de către stat, pe când acesta îşi stabileşte el însuşi cadrul legal de care are nevoie pentru a se afirma în raporturile juridice cu alţi parteneri.

---

[1] Se poate spune că acestea capătă de la stat o franciză.

[2] *G. Alexianu*, op. cit., p. 111.

[3] *L. Duguit*, op. cit., p. 27. Profesorul Otto Gierke arăta că „Persoana morală nu este o ficţiune a legii, ci o fiinţă colectivă reală, *eine reale Gesammtperson*, capabilă, ca şi persoana fizică, de voinţă şi de acţiune", apud *D. Alexandresco*, op. cit., p. 422.

[4] A se vedea *G. Alexianu*, op. cit., p. 111; a se vedea şi *I. Deleanu*, Ficţiunile juridice, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 438-442.

Cum în societate există o multitudine de persoane morale (persoane juridice), trebuie să găsim criteriul principal care separă statul de toate celelalte persoane juridice[1]. Aceste criterii nu pot fi decât puterea politică exercitată de stat, suveranitatea acestuia şi mai ales legătura reciproc determinantă între stat şi naţiune. Puterea statului este o putere politică, dar care se exercită prin forme, instituţii şi norme juridice. În felul acesta, fiecare individ-atom al naţiunii, dar şi instituţiile politice (adică structurile, pârghiile statului) cunosc în fiecare moment şi în detaliu ce are dreptul să facă statul, care le sunt drepturile şi libertăţile şi care le sunt obligaţiile de care trebuie să se achite.

Atunci când ne referim însă la ordinea juridică instituită de către un stat[2], avem în vedere ansamblul de norme şi principii ale dreptului, aplicate în interiorul statului; cu alte cuvinte, ordinea sa internă. Spre deosebire de aceasta, există o ordine internaţională. Ordinea internaţională este ansamblul de norme şi principii privind raporturile politice, economice, militare, culturale ş.a. între state suverane, convenite prin acordul acestora.

În statele federative distingem ordinea juridică instituită şi aplicată la nivel naţional şi în cadrul şi ca o componentă a acesteia, ordinea juridică a fiecărui stat component al federaţiei. Acest paralelism nu înseamnă că o ordine juridică ar exclude-o pe cealaltă. Este însă esenţial ca ordinea juridică să fie unică. Într-un stat este exclusă descentralizarea juridică, cu alte cuvinte, existenţa unei ordini juridice autonome, aplicabilă doar unei colectivităţi sau unei părţi a teritoriului statului. Evident, aceasta nu exclude dreptul organelor administraţiei publice locale de a adopta, în limitele competenţelor lor legale, norme juridice de aplicare locală, care se încadrează însă în ordinea juridică naţională.

Din aceeaşi perspectivă, *statul poate fi privit ca o persoană juridică sau persoană morală, adică este titular de drepturi şi obligaţii ca orice persoană fizică.* Cu alte cuvinte, statul este subiect de drept (de pildă, statul este titular al dreptului de proprietate publică şi poate dobândi dreptul de proprietate privată, poate avea calitatea de debitor [Constituţia garantează în art. 44 alin. (1)], statul garantează drepturile cetăţeneşti; recunoaşte cetăţenia, intră în raporturi de drept internaţional cu alte state ş.a.).

Doctrina consideră că elementele constitutive ale personalităţii juridice sunt: a) organizare de sine stătătoare; b) independenţa patrimonială; c) scop licit şi moral în acord cu interesele generale ale societăţii. Astfel, art. 223 alin. (1) C.civ. prevede că în raporturile civile în care se prezintă nemijlocit, în nume propriu, ca titular de drepturi şi obligaţii, statul participă prin Ministrul Finanţelor Publice, afară de cazul în care legea stabileşte un alt organ în acest sens.

---

[1] „Cea dintâi persoană morală este Statul, spune D. Alexandresco, adică colectivitatea tuturor locuitorilor care formează o naţiune" (*D. Alexandresco*, op. cit., p. 449).

[2] Forţa statului stă în puterea sa de a crea dreptul, iar însuşirea sa cea mai importantă, virtutea sa, constă în disponibilitatea sa de a respecta el însuşi dreptul în înţelesul cel mai general al termenului.

Statul este o persoană juridică de drept public. Această calitate este inerentă statului. Pentru toate celelalte persoane juridice de drept public, personalitatea este atribuită pe cale legislativă şi deci recunoscută în anumite condiţii şi cu anumite limite (de exemplu: Guvernul, Camera Deputaţilor, Senatul, ministerele, primarul au personalitate juridică prin voinţă legislativă). Statul poate fi, însă, şi subiect în raporturile juridice de drept privat, părţi fiind, în afara statului, persoane fizice şi alte persoane juridice. În astfel de raporturi, statul ocupă o poziţie de egalitate faţă de celelalte părţi, ceea ce este specific acestor raporturi juridice.

Iată cum un concept juridic şi politic – care este Statul – percepe relaţii complexe şi le dă o soluţie la fel de complexă, înglobând răspunsuri de natură juridică – pe cale legislativă, executivă, judecătorească - politică, economică, culturală, religioasă.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Elementele constitutive ale statului

Importanţa cunoaşterii şi studierii elementelor constitutive ale statului derivă din necesitatea de a şti cu precizie dacă o anumită societate umană poate fi considerată ca stat. Doctrina constituţională occidentală a formulat trei elemente constitutive ale statului, aflate într-o unitate organică: teritoriul, populaţia, puterea politică suverană[1]. Studiile de antropologie politică relevă că cele trei elemente constitutive ale statului sunt necesare, dar nu şi suficiente, întrucât se aplică şi societăţilor politice considerate ca fiind lipsite de aparat statal[2]. Din această perspectivă, se susţine că desprinderea din populaţie a unui grup specializat, pe alte criterii decât cele de rudenie, care preia şi foloseşte ca monopol autoritatea forţei publice este o trăsătură distinctivă a statului[3]. Această teorie ni se pare discutabilă chiar şi pentru comunităţile arhaice care cunoşteau instituţia conducătorului, separată de restul comunităţii şi a cărui poziţie faţă de aceasta nu se întemeia pe ascendenţa relaţiilor de rudenie, ci, dimpotrivă, pe recunoaşterea calităţilor de conducător şi acceptarea supunerii faţă de acesta din raţiuni sociale, ce ţin, îndeobşte, de instituţionalizarea raporturilor de putere. În realitate, statul apare doar pe o treaptă superioară de dezvoltare a relaţiilor sociale.

Practica relaţiilor internaţionale pune în evidenţă faptul că, pe lângă cele trei elemente constitutive ale statului menţionate, este necesară şi capacitatea acestuia de a determina/convinge alte state, precum şi organizaţii internaţionale să-i recunoască statalitatea.

Convenţia privind drepturile şi îndatoririle statelor, încheiată la Montevideo în 1933, între Statele Unite ale Americii şi statele din America Latină, prevede în acest sens în art. 1 că statul, ca subiect de drept internaţional, trebuie să întrunească următoarele caracteristici: a) o populaţie permanentă; b) un teritoriu determinat; c) un guvern; d) capacitatea de a intra în relaţii cu alte state[4].

---

[1] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 55-57; *M. Văraru*, Dreptul administrativ român, Socec & Co, Bucureşti, 1928, p. 17-29; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 30-31. Sunt elemente constitutive ale statului: populaţia, teritoriul şi autoritatea politică exclusivă sau suverană. Esenţial este ca cele trei elemente să fie întrunite cumulativ (a se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Procopiu, Iaşi 1992, p. 11). A se vedea şi *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 127.

[2] *G. Balandier*, Antropologie politică, Ed. Amarcord, Timişoara, 1998, p. 154.

[3] Ibidem.

[4] Pentru completări, a se vedea *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 83-84, 101-104; *Gr. Geamănu*, Dreptul internaţional contemporan, vol. I, E.D.P., 1975, p. 317-318, 360-367.

Într-adevăr, înființarea unui stat prin întrunirea elementelor sale constitutive trebuie recunoscută ca atare de către comunitatea internațională. Numai în acest fel înființarea statului este opozabilă altor subiecte de drept internațional. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, recunoașterea unui stat este atributul suveran al guvernelor altor state[1]). Este drept că statele pot refuza să recunoască înființarea unui stat, în funcție de interesele lor. Există entități geopolitice care, deși și-au declarat unilateral statalitatea, aceasta este recunoscută din punct de vedere diplomatic doar de un număr limitat de state. De altfel, există unele state care nu beneficiază de nicio recunoaștere diplomatică (de exemplu, Republica Nagorno-Karabah și Somaliland). Independența autoproclamată de Transnistria, provincie a Republicii Moldova, este recunoscută doar de Abhazia și Osetia de Sud, acestea fiind, la rândul lor, provincii ale Republicii Georgia, care și-au declarat independența. recunoscută însă, doar de către două state suverane: Rusia și Nicaragua. Alte exemple de „state" cu recunoaștere limitată sunt, între altele, Republica Chineză (Taiwan) proclamată în 1949, Republica Turcă a Ciprului de Nord, creată în 1983, Sahara Occidentală proclamată în 1976 sub denumirea de Republica Arabă Sahara Democrată. Palestina, recunoscută de peste 95 de state membre ale Națiunilor Unite nu este considerată un stat în înțelesul propriu al cuvântului, deși și-a declarat independența în 1988. În ultima vreme, Autoritatea Națională Palestiniană a fost recunoscută de Brazilia, Argentina, Uruguay și, în 2010, de Bolivia. În 2011, Palestina a fost recunoscută ca stat de Siria. Și alte state susțin recunoașterea Palestinei ca entitate statală. În 2012 Palestina a căpătat statut de stat observator la ONU, fără a deveni, însă, membru al acestei organizații internaționale universale.

În 2017 și 2018 în provincia Catalonia s-au produs ample mișcări secesioniste, majoritatea populației din această provincie spaniolă exprimându-și hotărârea de a ieși din componența Spaniei. În principiu, lipsa recunoașterii existenței unei noi statalități nu impietează asupra calității acesteia de subiect de drept constituțional. Dar statul nerecunoscut nu-și poate aroga această calitate pe plan internațional, Statul în cauză nu devine și un subiect de drept internațional public. Astfel, acesta nu poate să-și stabilească relații diplomatice și consulare cu alte state, nu poate încheia acorduri cu alte state, nu poate adera la organizații internaționale ș.a.m.d. Este adevărat că un astfel de stat își poate asuma obligații față de alte state (de exemplu, în materie de daune) și poate avea chiar și anumite drepturi (de exemplu, de a nu i se viola teritoriul).

Abordarea teoretică a problematicii recunoașterii internaționale a înființării unor state noi este legată de faptul că și în prezent comunitatea internațională este confruntată cu apariția unor state noi, fie prin declararea unilaterală a independenței acestora de către autorități care își asumă prerogative de suveranitate în numele unei populații având anumite caracteristici etnice, lingvistice, religioase sau de altă natură,

---

[1]) *P. Reuter*, Droit international public, P.U.F., Paris, 1976, p. 153. *R. Miga-Beșteliu*, Drept internațional. Introducere în dreptul internațional public, Ed. All, București, 1998, p. 99-105; *I. Diaconu*, Tratat de drept internațional public, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, p. 418-424; *S. Scăunaș*, Drept internațional public, Ed. All Beck, București, 2002, p. 87-88.

fie prin dezmembrarea unor state, cum a fost cazul fostei Iugoslavii şi al Uniunii Sovietice[1)].

Admiterea caracterului constitutiv al recunoaşterii internaţionale a acestuia, pentru existenţa noului stat, prezintă, printre altele, inconvenientul că o decizie suverană a unei populaţii care reprezintă caracteristicile unui popor este condiţionată de interesele altor state şi de recunoaşterea de către acestea a deciziei respective. La rândul ei, admiterea facilă a caracterului declarativ al înfiinţării noului stat face ca însăşi recunoaşterea internaţională să devină superfluă, întrucât se consideră că, odată înfiinţat prin întrunirea celor trei elemente constitutive, noul stat devine automat un subiect de drept internaţional de sine stătător, căruia urmează să i se aplice principiile generale ale dreptului internaţional public, existenţa sa nedepinzând de recunoaşterea de către alte state.

Cele trei elemente ale statului – teritoriu, populaţie şi putere suverană organizată – au fost reafirmate în Avizul nr. 1 al Comisiei de Arbitraj creată în 1991 de Conferinţa pentru pace în Iugoslavia, care a reunit statele membre ale Uniunii Europene, la acea dată. Avizul Comisiei stabileşte că „statul este, de regulă, definit ca o colectivitate care se compune dintr-un teritoriu şi dintr-o populaţie supuse unei puteri politice organizate, care se caracterizează prin suveranitate".

§1. Teritoriul

Teritoriul statului este spaţiul geografic alcătuit din sol, subsol, ape, precum şi din coloana aeriană aflată deasupra solului şi apelor, asupra căruia un stat îşi exercită suveranitatea sa exclusivă şi deplină[2)]. Această definiţie surprinde elementele

---

[1)] Instituţia juridică a recunoaşterii internaţionale a statelor a fost calificată ca un act unilateral prin care un stat constată existenţa anumitor fapte sau acte, care pot avea consecinţe asupra drepturilor şi obligaţiilor sale sau asupra intereselor sale politice şi declară expres sau admite implicit că acestea constituie elemente pe care se vor baza relaţiile sale juridice viitoare în raport cu noua entitate sau situaţie (*R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 99). A se vedea şi Declaraţia asupra liniilor directoare ale recunoaşterii noilor state în Europa de Est şi Uniunea Sovietică, adaptată de Consiliul de Miniştri al Comunităţii Europene la 16 decembrie 1991. În Declaraţie sunt stabilite următoarele condiţii de recunoaştere a noilor state, desprinse prin revolte antitotalitare din blocul socialist: a) respectarea dispoziţiilor Cartei ONU, ale Actului Final de la Helsinki (1975) şi ale Cartei de la Paris pentru o nouă Europă (1920) privind statul de drept, democraţia şi drepturile omului; b) garantarea drepturilor grupurilor etnice şi naţionale, precum şi ale minorităţilor, în conformitate cu angajamentele din cadrul C.S.C.E.; c) respectarea inviolabilităţii tuturor graniţelor, care nu vor putea fi modificate decât prin mijloace paşnice şi de comun acord; d) preluarea tuturor angajamentelor relevante referitoare la dezarmare şi neproliferare nucleară, precum şi la securitatea şi stabilitatea regională; e) angajamentul de a reglementa prin acord, inclusiv prin recurgerea la arbitraj, dacă este cazul, a tuturor problemelor privind succesiunea statelor şi a disputelor regionale.

[2)] *G. Geamănu*, Dreptul internaţional contemporan, vol. I, E.D.P., Bucureşti, 1975, p. 475; *T. Drăganu*, op. cit., p. 192. A se vedea şi: *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 1030; *R. Miga-Beşteliu*, op. cit., p. 92; *I. Cloşcă* (coord.), Dicţionar de drept internaţional public, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982, p. 290.

teritoriului din perspectiva dreptului internaţional public. Cu toate acestea, trecerea în revistă a componentelor respective indică în mod limpede că teritoriul constituie una dintre premisele materiale, naturale ale existenţei statului[1)].

Suveranitatea statului asupra propriului teritoriu s-a configurat cu mai multă claritate în operele unor gânditori din secolul al XVII-lea, ca un drept teritorial general – aparţinând Naţiunii – opus, din raţiuni de unitate, drepturilor domeniale particulare ale suveranului. Teritoriul a căpătat astfel o valoare politică, independent de valoarea sa economică sau militară. O consecinţă fundamentală a acestei noi concepţii a fost, totodată, înlăturarea posibilităţii ca unii monarhi să înstrăineze părţi ale teritoriului regatului – din motive matrimoniale, militare ori politice – altor dinastii[2)].

Suveranitatea statului asupra teritoriului naţional are caracterul unei puteri publice continuu exercitate, care este suprapusă dreptului de proprietate[3)]. Fiind un element constitutiv al statului, teritoriul capătă automat unele trăsături ale acestuia. De aceea, puterea statului asupra teritoriului naţional este mai presus decât dreptul de proprietate care presupune posibilitatea juridică a schimbării titularilor săi.

Deşi teritoriul unui stat îi aparţine acestuia în exclusivitate, nu înseamnă, fireşte, că nu pot fi admise modificări (legale) ale sale, inclusiv vânzări ale unor părţi din teritoriul naţional[4)]. Astfel, potrivit principiului autodeterminării, o naţiune aflată în componenţa unui stat în temeiul voinţei sale suverane poate ieşi de sub jurisdicţia acestuia, constituindu-se pe teritoriul pe care îl ocupă într-un stat suveran sau poate intra în componenţa altui stat, pentru realizarea unităţii sale naţionale.

Orice modificări ale unui teritoriu sunt deci admisibile, potrivit dreptului internaţional contemporan, numai dacă au la bază voinţa suverană a naţiunii sau a poporului care locuieşte pe acel teritoriu[5)].

Asupra întregului său teritoriu, statul exercită o autoritate exclusivă, manifestată sub trei aspecte generale: a) *plenitudine*; b) *exclusivitate*; c) *opozabilitate faţă de orice alt stat*. Primul aspect indică faptul că statul exercită în limitele sale teritoriale plenitudinea funcţiilor sale (de exemplu: statul, prin organismele sale specializate legiferează, organizează administraţia locală, stabileşte instanţele de judecată, organizează armata şi forţele de poliţie ş.a.).

În ceea ce priveşte exclusivitatea, este general admis că pe teritoriul său, statul exercită în mod liber întreaga sa autoritate, fiind exclusă, aşadar, intervenţia sau amestecul altui stat. Este adevărat că principiul exclusivităţii competenţelor statului suveran pe teritoriul său suferă o serie de atingeri stabilite cel mai adesea prin tratate

---

[1)] *G. Geamănu*, op. cit., p. 475.

[2)] *M. Văraru*, op. cit., p. 27. Ca stăpân al teritoriului ţării, suzeranul oferea însemnate porţiuni ale acestuia (feude) seniorilor, care în schimb îi datorau credinţă, ajutor militar şi material. Fiind proprietatea privată a suzeranului, teritoriul putea fi împărţit la moartea acestuia între succesorii lui (astfel, imperiul lui Carol cel Mare a fost împărţit între cei trei fii ai săi). De asemenea, era posibil ca suzeranul să dea ca zestre o parte din teritoriul ţării. A se vedea şi *T. Drăganu*, op. cit., p. 94.

[3)] *R. Seişanu*, Istoria frontierelor, Cartea Românească, Bucureşti, 1940, p. 5.

[4)] Imperiul Ţarist a vândut Alaska Statelor Unite ale Americii în 1867.

[5)] *R. Seişanu*, op. cit., p. 495.

internaţionale. Un stat suveran are însă dreptul să accepte o diminuare a suveranităţii sale (de exemplu: un stat care are instalaţii nucleare acceptă o inspecţie a instalaţiilor sale sau folosirea acestora de către un alt stat sau de către o organizaţie internaţională; existenţa unor baze militare sau instalaţii militare pe teritoriu altor state; Uniunea europeană impune, prin unele organisme şi mecanisme economico-financiare, diminuarea competenţelor statului asupra propriului său teritoriu).

Prin asocierea statelor în organisme internaţionale, acestea recunosc competenţa organizaţiilor respective de a interveni în domenii ale politicii interne, asupra cărora ar trebui, în principiu, să se execute suveranitatea lor exclusivă. O astfel de organizaţie internaţională este Fondul Monetar Internaţional (F.M.I.) înfiinţat la Bretton Woods în 1944 şi care a început să funcţioneze în martie 1947. România a devenit membru al Fondului Monetar Internaţional în 1972. Printre funcţiile F.M.I. menţionăm supravegherea politicii monetare şi a ratei de schimb din ţările membre, elaborarea de recomandări privind politica financiară pentru statele membre şi acordarea de credite pentru ţări cu dificultăţi în balanţa de plăţi[1]. În cazul în care un stat solicită ajutor financiar din partea F.M.I., acesta impune statului în cauză un program politic elaborat în comun de F.M.I. şi de statul în cauză. F.M.I. îşi rezervă dreptul să evalueze periodic înfăptuirea programului astfel convenit.

În ultima perioadă şi în contextul unei crize economic-financiare s-a apreciat că F.M.I. prescrie statelor beneficiare de ajutor financiar soluţii învechite, inadecvate, care nu ţineau seama de efectele pe care le-ar fi putut avea asupra populaţiei din ţările obligate să urmeze politicile recomandate de Fond[2].

Această „ştirbire" a suveranităţii este, de fapt, o expresie a suveranităţii statului. Statul este liber să nu accepte astfel de imixtiuni. Aspectul opozabilităţii este conferit, în primul rând, de legitimitatea şi recunoaşterea internaţională a constituirii unui stat pe un anumit teritoriu. Cu alte cuvinte, un teritoriu poate aparţine unui stat doar în mod legitim şi legal. În plus, legitimitatea şi caracterul legal al ocupării unui teritoriu de către un stat trebuie recunoscute de comunitatea internaţională. Excepţie de la acest principiu sunt rapturile, anexiunile teritoriale, cedările de teritorii sub presiunea sau ameninţarea militară, politică a altor state ş.a.[3] Un astfel de exemplu îl reprezintă Basarabia şi Bucovina de Nord, rupte din trupul României şi anexate prin forţă de Uniunea Sovietică în vara anului 1940. La fel, Transilvania de Nord a fost cedată de România Ungariei, prin Dictatul de la Viena din 30 august 1940, iar Cadrilaterul, Bulgariei, în septembrie, acelaşi an.

Importanţa stabilirii teritoriului unui stat implică o delimitare precisă a frontierelor sale[4]. Frontiera apare, aşadar, ca o instituţie juridică foarte importantă, iar dreptul internaţional public, care o defineşte ca o linie şi eventual ca o zonă care

---

[1] *D.D. Şaguna*, Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 218.

[2] *J.E. Stiglitz*, Globalizarea. Speranţe şi deziluzii, Ed. Economică, Bucureşti, 2005, p. 16.

[3] A se vedea, pentru detalii, *P. Reuter*, Droit international publique, P.U.F., Paris, 1976, p. 162-167.

[4] A se vedea şi *C. Ionescu*, Constituţia României, Titlul I. Principii generale, art. 1-14, Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 112-115.

separă teritoriul unui stat de altul sau la care se limitează atributele suveranităţii statale[1)], prevede diverse tehnici şi proceduri de delimitare a acesteia. Aplicarea efectivă a regulilor respective se ciocneşte întotdeauna de interesele sau ambiţiile statelor. De altfel, existenţa şi traseul frontierelor se află adesea la originea unora din conflicte militare şi politice între state[2)]. Dacă în cazul statelor cu o vechime mai mare, conflictele de frontieră comportă mai puţine aspecte istorice (ele sunt în general acceptate de ele), în ceea ce priveşte statele noi, acestea sunt confruntate cu probleme de frontieră (a se vedea în acest sens harta politică a statelor constituite pe teritoriul fostei R.S.F. Iugoslavia). De asemenea, ultimul război mondial a lăsat nesoluţionate unele probleme având o asemenea natură (de exemplu, Insulele Kurile, ocupate de U.R.S.S. la sfârşitul războiului şi conflictul între Japonia şi Republica Populară Chineză privind câteva insule din Marea Chinei de Sud, disputate de cele două ţări).

În privinţa statelor africane care şi-au declarat independenţa în anii '60, frontierele între ele au urmat vechile limite administrative stabilite în perioada colonială. Astfel, dacă acelaşi teritoriu colonial fusese administrat în trecut de două sau trei puteri coloniale, după declararea independenţei au apărut două sau trei state, corespunzător numărului puterilor coloniale, frontierele dintre ele fiind aceleaşi din perioada colonială.

Recunoaşterea unei frontiere are consecinţe juridice de drept internaţional: respectarea integrităţii teritoriale a statului respectiv.

Din punct de vedere juridic, întinderea sau configuraţia teritoriului unui stat nu are importanţă sub aspectul care ne interesează. Întins sau mai puţin întins, continental sau insular, teritoriul există ca atare. Configuraţia geografică poate influenţa însă forma statului: unitar sau compus. Evident, un stat al cărui teritoriu este vast (Germania, Franţa, S.U.A., Rusia, China ş.a.) va avea resurse şi posibilităţi superioare de dezvoltare social-economică. Aceasta nu este însă o condiţie absolută. De pildă, Mongolia, deşi are un teritoriu vast şi mari bogăţii naturale, nu a atins un înalt grad de progres economic.

În practica internaţională au existat însă totdeauna diferenţieri între marile puteri şi statele mici în ceea ce priveşte admiterea şi respectarea principiului egalităţii între toate statele suverane.

[1)] Idem, p. 167. A se vedea şi *A. Bolintineanu, A. Năstase*, Drept internaţional public, Institutul Român de Studii Internaţionale, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1995, p. 47. Art. 2 alin. (1) din O.U.G. nr. 105/2001 precizează că frontiera de stat a României delimitează teritoriul statului român de teritoriul fiecăruia dintre statele vecine şi marea teritorială a României de zona contiguă. În plan vertical frontiera de stat delimitează spaţiul aerian şi subsolul statului român de spaţiul aerian şi subsolul fiecăruia dintre statele vecine. În privinţa delimitării frontierei României, O.U.G. nr. 105/2001 precizează că aceasta se stabileşte prin lege, în conformitate cu prevederile tratatelor internaţionale, convenţiilor sau înţelegerilor încheiate de statul român cu statele vecine.

[2)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 52. În legătură cu conflictul între Irak şi Kuweit privind frontiera dintre cele două state, a se vedea, pe larg, *A.Y. al Ghunian* (coord.), Kuwait-Iraq Boundary Demarcation. Historical Rights and International Will, Center for Research and Studies on Kuwait, 1994.

Teritoriul are o importanţă vitală pentru stabilizarea unei populaţii şi pentru accelerarea procesului de formare a naţiunii şi a sentimentului naţional. În cadrul unor frontiere precise şi sigure, stabilite în legătură cu procesul de formare a unei populaţii, aceasta se va simţi mai ataşată de teritoriul naţional. Stabilirea legitimă a frontierei contribuie la întărirea sentimentului naţional şi la apariţia ideii de patrie[1)].

Conştientizarea apartenenţei la un anumit teritoriu, apoi la o anumită patrie duce evident la conştientizarea de sine a naţiunii, la stabilirea unor trăsături psiho-sociale ale acesteia, la o anumită identitate cu caracter naţional, manifestată prin limbă comună; piaţa economică comună; specificitatea dezvoltării economice (oieritul în Anglia a marcat într-o anumită perioadă dezvoltarea industriei în această ţară; comerţul maritim a caracterizat dezvoltarea Greciei în epoca antică; în România, agricultura – cultivarea pământului – a avut un caracter primordial până în vremuri recente); formarea unui anumit arhetip cultural (Horezu, Boian etc.); formarea unei anumite concepţii privind abordarea relaţiilor cu alte state (se spune, în general, despre germani că sunt o naţiune războinică; dimpotrivă, italienii nu au tradiţii militare solide; românii nu au pornit niciodată războaie de agresiune şi se caracterizează ca un popor paşnic)[2)].

Spre deosebire de popoarele sedentare, populaţiile nomade încearcă mai puţin un sentiment naţional. În lume au existat cândva comunităţi naţionale dispersate datorită condiţiilor vitrege ale istoriei. Acestea au luptat pentru dobândirea unui teritoriu identificat cu vatra strămoşească. Exemplul Israelului, care a fost creat ca stat în 1948 este clasic. Aceleaşi revendicări au astăzi kurzii şi palestinienii, printre alţii[3)].

[1)] „A îndepărta pe invadator de pe teritoriul naţional, aceasta este forma elementară a patriotismului, reacţiunea instinctivă şi colectivă a celor invadaţi" (*G. Sofronie*, Principiul naţionalităţilor în tratatele de pace 1919-1920, Universul, Bucureşti, 1936, p. 17).

[2)] „O naţiune nu este o realitate dezrădăcinată, suspendată în aer, ci dimpotrivă, ea poartă legături adânci cu pământul pe care se dezvoltă, cu sângele populaţiei care o compune, cu trecutul şi produsele strămoşilor şi cu viaţa psihică a indivizilor în viaţă" (*D. Gusti*, Ştiinţa naţiunii, în Sociologia Românească, Anul II, nr. 2-3, 1937).

[3)] Organizaţia pentru Eliberarea Palestinei şi-a ţinut primul Congres la Ierusalim, în 1964. În întâlnirile de la Alger din 1973 şi Rabat 1974 s-a recunoscut Organizaţiei pentru Eliberarea Palestinei statutul de un reprezentant al poporului palestinian. În noiembrie 1974 OEP a fost admisă ca membru observator al ONU Treptat, OEP şi-a creat un aparat cvasistatal. La 15 noiembrie 1988 cel de al XIX-lea Congres naţional palestinian a proclamat crearea statului palestinian, recunoscut foarte rapid de 90 de state. Dând dovadă de realism, OEP recunoaşte Rezoluţia nr. 181 a Adunării Generale a ONU din 1947 care împarte Palestina în două state: un stat evreu şi altul arab, ceea ce a dus la proclamarea statului evreu. În 1964 este creat Consiliul Naţional Palestinian care îndeplineşte funcţiile unui parlament. CNP este considerat autoritatea politică supremă a OEP şi reprezintă, totodată, societatea civilă palestiniană, sindicatele, armata de eliberare ş.a. Importantă pentru evoluţia raporturilor dintre OEP şi Israel este şi Charta Naţională Palestiniană, care între altele proclamă unilateral că poporul palestinian deţine dreptul legal la patria sa şi are dreptul să-şi stabilească propriul destin. În septembrie 1993 s-a convenit ca statul Israel şi OEP să pună capăt confruntării şi conflictelor care durau de decenii şi să trăiască într-un climat de coexistenţă paşnică. În cadrul acestor acorduri de pace, s-a convenit organizarea alegerilor libere şi democratice pentru constituirea Consiliului

În afară de caracteristicile sale politice, economice sau naţionale, teritoriul prezintă două mari caracteristici juridice. Astfel, teritoriul unui stat este *indivizibil* şi *inalienabil.*

Indivizibilitatea teritoriului semnifică unitatea acestuia. Teritoriul fiind un element constitutiv al statului, nu poate fi divizat şi înstrăinat altor entităţi statale. Faptul că teritoriul statal este împărţit în unităţi administrativ-teritoriale care se bucură de autonomie locală nu are, în acest sens, nicio relevanţă întrucât unităţile respective nu sunt opuse statului ca atare.

Cu alte cuvinte, în epoca modernă, teritoriul statului nu poate fi divizat în componente teritoriale distincte pentru a fi apoi înstrăinate pentru diferite motive. O asemenea înstrăinare ar afecta însăşi suveranitatea statului ca atare.

În ceea ce priveşte opţiunea pentru un anumit model de organizare administrativ-teritorială trebuie subliniat că aceasta trebuie să fie exclusiv rezultatul manifestării de voinţă a naţiunii respective. Statul îşi exercită suveranitatea şi prerogativele de putere pe întreg teritoriul său fără amestecul altui stat sau al organizaţiilor internaţionale.

Inalienabilitatea teritoriului întăreşte indivizibilitatea acestuia. Fiind inalienabil, teritoriul nu poate fi înstrăinat altui stat. Aşa cum am arătat deja, în practica

---

Palestinian şi, îndeosebi, transferul puterilor şi responsabilităţilor ce reveneau autorităţilor militare şi civile israeliene către Consiliu. Consiliul a fost împuternicit cu prerogative legislative. S-a constituit, totodată, o autoritate executivă şi un sistem judiciar propriu. Prin acordurile de la Oslo din 1995, Consiliul Palestinian este definit ca fiind şeful autorităţii executive a Consiliului Constituant al Autorităţii palestiniene autonome şi interimare. Consiliul a fost ales în ianuarie 1996 pentru un mandat de cinci ani. De menţionat este faptul că în niciunul dintre acordurile convenite de OEP cu partenerii săi de negocieri diplomatice, nu se menţionează încă noţiunea de „stat palestinian". Doar în noiembrie 1988 statul palestinian a fost proclamat unilateral în cadrul Congresului Naţional. Referitor la frontierele invocate de OEP pentru viitorul stat, acestea cuprind teritorii în Cisiordania, o fâşie din Gaza şi Ierusalimul de Est – teritorii ocupate de Israel în urma războiului din 1967. Israelul se pronunţă cu mare consecvenţă împotriva creării unui stat palestinian independent şi suveran. Autorităţile israeliene acceptă însă un „mini stat palestinian" bucurându-se de suveranitate limitată. În Declaraţia de principii asupra aranjamentelor interimare privind autonomia, semnată la Washington la 13 septembrie 1993, s-a prevăzut instituirea Autorităţii palestiniene. Yasser Arafat, desemnat preşedinte al statului palestinian proclamat în 1988, a fost ales în ianuarie 1996 – prin sufragiu universal – preşedinte al Autorităţii palestiniene. Preşedintele conduce autoritatea executivă – Autoritatea care emană de la Consiliul Legislativ şi răspunde în faţa acestuia. Consiliul Legislativ palestinian a fost ales la 20 ianuarie 1996 de către palestinienii rezidenţi în Palestina. Consiliul are sarcina de a se ocupa de probleme civile şi este o contrapondere la puterea executivă exercitată de Autoritate. Membrii Consiliului Legislativ pot iniţia şi vota moţiuni împotriva miniştrilor Autorităţii, dar nu şi împotriva preşedintelui acestuia. [A se vedea studiile documentare *Autoritatea Naţională Palestiniană*, nr. 173/2000, DIP- Camera Deputaţilor; *Noi abordări ale problemei palestiniene în contextul internaţional actual*, octombrie 2001, DIP, Camera Deputaţilor; *Planul de pace pentru Orientul Mijlociu („Foaia de Parcurs")* DIP – Camera Deputaţilor, 2003. A se vedea şi *B. Botiveau* (coord.), La Palestine d'Oslo: les avatars d'une construction nationale, în La Documentation Française, nr. 161/1998]. Evenimentele ulterioare au amânat *sine die* acest proces.

internaţională este acceptată ideea modificării frontierelor, dar numai ca expresie a acordului liber exprimat între statele suverane interesate.

În doctrina constituţională, acestor două caracteristici li s-a adăugat *impenetrabilitatea* teritoriului, care ar consta în interdicţia ca pe teritoriul unui stat să-şi poată exercita puterea de comandă un alt stat[1]. Cu toate acestea, s-a conturat tendinţa ca unor state suverane să li se impună în spiritul Cartei ONU restricţii cu privire la folosirea propriului teritoriu. Astfel, Irakului i s-a impus de către ONU în 1993 o „zonă de excludere aeriană" în propriul teritoriu. În această zonă nu a fost permis accesul navelor aeriene irakiene. Legitimitatea unei asemenea măsuri a fost contestată de Irak la ONU ca un act ce încalcă suveranitatea unui stat independent.

§2. Populaţia

Orice societate, orice stat presupun un minimum de populaţie stabilă. Populaţia ca element constitutiv al statului nu este pur şi simplu o aglomerare umană. Grupul uman devine un element constitutiv al statului numai atunci când capătă conştiinţa apartenenţei sale la anumite valori, tradiţii, mod de viaţă, când se caracterizează prin trăsături definitorii comune, cum ar fi limba, cultura, religia, trăiri psiho-sociale etc. Conştiinţa apartenenţei fiecărui individ la aceeaşi comunitate social-umană reprezintă factorul determinant al populaţiei. În societăţile moderne, termenul care leagă pe individ de stat este cetăţenia. Din această perspectivă, s-a arătat că populaţia este un grup solidar de indivizi aşezaţi sedentar pe un teritoriu, care se susţin unii pe alţii datorită liniilor materiale şi spirituale ce îi unesc şi deosebesc de alte comunităţi naţionale şi care se află la originea revendicărilor lor naţionale[2].

Ca element constitutiv al statului, populaţia nu trebuie să fie neapărat omogenă din punct de vedere etnic.

Populaţia se defineşte înainte de toate prin factori sociologici, în primul rând prin voinţa şi hotărârea de a locui şi de a trăi în colectivitate. Dorinţa instinctivă a indivizilor, chiar şi în comunităţile neorganizate, de a trăi în comun este pentru una dintre primele dovezi de umanitate[3]. Este necesar ca populaţia să prezinte anumite caracteristici specifice? Răspunsul este afirmativ.

În cadrul populaţiei unui stat se găsesc, în general, două categorii de locuitori: locuitori având aceeaşi cetăţenie (cei mai numeroşi); locuitori care nu au calitatea de cetăţean al statului respectiv, dar au o altă cetăţenie, sau sunt apatrizi. Putem include aici şi refugiaţii sau azilanţii.

Cetăţeanul este individul legat de stat printr-o legătură juridică: „cetăţenia". Această legătură este determinată în mod suveran de către stat pe anumite criterii:

---

[1] A se vedea *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 435.

[2] *A.-M. Le Pourhiet*, op. cit., p. 4.

[3] Mijlocul cel mai important pentru adaptarea omului la mediul ambiant a fost organizarea socială, structurată în clasa politică şi guvernaţi (a se vedea *T. Brăileanu*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia „Mitropolitul Silvestru", Cernăuţi, 1928, p. 43-44).

ius sanguinis sau *ius loci* (*ius soli*). Este o regulă generală, unanim admisă şi în dreptul internaţional public, potrivit căreia stratul suveran este pe deplin îndreptăţit să reglementeze modul de acordare, de pierdere sau încetare a cetăţeniei, aceasta fiind un atribut exclusiv al puterii sale suverane. Dreptul exclusiv al statului de a reglementa regimul juridic general al cetăţeniei poate fi limitat doar în cazurile în care acesta s-ar întemeia pe criterii discriminatorii de natură rasială, politică, confesională sau lingvistică, care ar echivala cu încălcarea normelor dreptului internaţional privind drepturile omului[1]. Există, izolat, în unele state, România şi Ungaria fiind două dintre acestea, practica acordării cetăţeniei pe criterii etnice. O asemenea practică, justificabilă, până la un punct, poate genera, însă, conflicte diplomatice sau de altă natură, cu repercusiuni grave în relaţiile internaţionale. Străinul este cetăţean al altui stat şi rămâne supus acestuia din punct de vedere al îndatoririlor cetăţeneşti. În această categorie intră şi indivizii fără cetăţenie (apatrizii). O categorie suplimentară şi nesemnificativă o formează indivizii având dublă cetăţenie.

Prezenţa unei comunităţi de străini într-un stat ridică multiple probleme de ordin economic, financiar, politic, social, cultural, religios, etnic[2]. Sociologii sunt cei care studiază cu cea mai mare atenţie astfel de fenomene.

În legătură cu această problemă, există pericolul ca autorităţile unui stat să-şi trateze grupurile minoritare – cetăţeni ai statului respectiv – ca pe străini (de exemplu: tibetanii din China, chinezii în Indonezia, asiaticii în Africa etc.)[3]. Problema poate fi abordată din punct de vedere cantitativ şi calitativ. Aspectul cantitativ al populaţiei poate influenţa sentimentul de comunitate naţională. Este mai uşor să menţii, să dezvolţi acest sentiment la populaţii numărând zeci şi sute de milioane de indivizi şi mai greu când o asemenea populaţie se ridică la un milion. Şi, cu toate acestea, tradiţiile naţionale suplinesc uneori numărul mic al populaţiei (de exemplu, Mongolia, ţară cu o populaţie puţin numeroasă, în care sentimentul naţional a persistat timp de decenii în ciuda cvasiocupării ţării de fosta U.R.S.S.).

Aspectul cantitativ al populaţiei se analizează în raport cu fenomenul demografic. În această privinţă, este dreptul statului de a stabili o anumită rată de creştere demografică a populaţiei sau măcar de a o controla. Statistici oficiale palestiniene indică o sporire demografică a arabo-palestinienilor, cetăţeni ai Israelului, ceea ce va avea ca rezultat, într-un viitor nu prea îndepărtat, stabilirea unui alt raport demografic între evrei şi arabo-israelieni în statul Israel[4].

---

[1] *A. Bolintineanu, A. Năstase*, op. cit., p. 45. A se vedea şi *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 149.

[2] A se vedea, în acest sens, măsurile protecţioniste ale unor state occidentale în privinţa imigranţilor şi refugiaţilor politici. În România, regimul străinilor este reglementat prin O.U.G. nr. 194/2002, republicată (M.Of. nr. 421 din 5 iunie 2008). A se vedea şi *M. Delcea*, Protecţia juridică a refugiaţilor în dreptul internaţional, Ed. Presa Universitară Română, Timişoara, 2002.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 57 şi urm.

[4] Raportul Biroului Central Palestinian de Statistică, dat publicităţii la 1 ianuarie 2013, estima că până în 2016 în Israel ar urma să fie 6,5 milioane de palestinieni şi un număr egal de evrei (*www.ziare.com* <international>, 2 ianuarie 2013). Pe de altă parte, Biroul Central de

Aspectul calitativ are în vedere faptul că fiecare stat regrupează într-o proporţie mai mare sau mai mică populaţii cu trăsături etnice diferite. În funcţie de această regrupare, statele se pot împărţi în state naţionale şi state multinaţionale.

Statele naţionale sunt cele în care populaţia majoritară formează o singură naţiune. Deşi trăim într-o lume a globalizării şi a interferenţelor între diferite tipuri de civilizaţie şi cultură, deşi se vorbeşte în medii diplomatice de o cetăţenie europeană şi de o mare familie de state europene, conceptul de naţiune şi naţiunea ca realitate spirituală nu sunt, de fel, depăşite. Naţiunea va rămâne în continuare o formă modernă de organizare politică (Statul-naţiune). Încă din 1789 abatele Sieyès – care a avut un rol esenţial în Revoluţia burgheză din Franţa – a fundamentat ideea de naţiune ca titulară de suveranitate pe care o exercită prin reprezentanţi aleşi[1)].

Ca realitate politică, statul-naţiune a apărut în secolul al XVIII-lea, rădăcinile sale fiind evidente, însă, la începutul secolului al XVII-lea, şi îndeosebi după încheierea Tratatului de pace de la Westphalia din 1648, care a recunoscut egalitatea în drepturi a tuturor statelor constituite pe tulpini naţionale clare.

În timp ce poporul poate fi definit ca o comunitate umană suficient de numeroasă, înrudită prin limbă maternă, tradiţii, obiceiuri de viaţă materială şi traiul pe un anumit teritoriu organizat politic, naţiunea reprezintă o comunitate umană formată din popor printr-o voinţă conştientă şi caracterizată înainte de toate prin conştiinţa apartenenţei sale la un anumit tip de cultură, tradiţii, confesiune religioasă şi organizare politică. Ceea ce distinge în primul rând poporul de naţiune este conştiinţa unitară a acesteia. În timp ce poporul simte instinctiv că deţine anumite caracteristici reprezentative: limbă maternă, obiceiuri, tradiţii, condiţii materiale, sociale şi politice de existenţă, naţiunea conştientizează toate aceste trăsături definitorii, pe care le contopeşte într-o comunitate şi solidaritate de interese şi aspiraţii. În momentul în care poporul conştientizează din punct de vedere politic, cultural şi socio-istoric, trăsăturile sale naturale, el se transformă în naţiune şi îşi proiectează raţional viitorul pe un teritoriu determinat şi într-un anumit tip de organizare socială şi politică.

Naţiunea modernă este un produs istoric[2)]. Renan arată că pentru existenţa unei naţiuni sunt necesare următoarele condiţii fundamentale: amintiri comune şi interese comune în trecut; consimţământul actual de a convieţui mai departe, dorinţa de a trăi

---

statistică al statului Israel a anunţat la 15 aprilie 2013 că 75,3% din numărul total al locuitorilor Israelului sunt evrei (6.042.000 persoane), iar 20% sunt arabi (1.658.000 persoane)]. A se vedea *(www.m-security/news.ro)*.

[1)] *E.J. Sieyés*, Qu'est-ce que le Tiers Etat? (1789), Flammarion, Paris, 1988, p. 128.

[2)] George Sofronie arăta că "de când începe istoria, apar grupările politice cunoscute posterităţii sub variantele lor denumiri. Ele sunt, în oarecare măsură, conştiente de unitatea lor naţională şi servesc ca model altor grupări mai confuz, mai inconştiente, dar care aspiră să ajungă, cu timpul la forma de naţiune" (*G. Sofronie*, Principiul naţionalităţilor în Tratatele de pace din 1919-1920, Ed. Albatros, Bucureşti, 1999, p. 8).

laolaltă, voinţa de a continua să pună în valoare patrimoniul indivizibil, pe care l-a moştenit[1)].

Apariţia naţiunii a conferit o nouă legitimitate politică a statului. De acum înainte, suveranitatea statului se bazează pe suveranitatea naţiunii, şi nu pe voinţa divină. Raportul stat-naţiune se încheagă pe teoria contractului social. Potrivit acestei teorii, indivizii asociaţi în naţiune învestesc statul cu atributele puterii. În schimb, statul garantează pacea şi siguranţa naţională.

În secolul al XIX-lea, statul-naţiune, deşi recunoscut teoretic, la nivelul practicii constituţionale era redus la un anumit număr de state occidentale. Numeroase naţiuni au rămas încorsetate în imperii uriaşe – Imperiul Austro-Ungar, Imperiul Ţarist şi Imperiul Otoman. Tratatele de pace de la sfârşitul primului război mondial au dat expresie voinţei suverane a naţiunilor de a se constitui, potrivit principiului naţionalităţii şi al autodeterminării, în state naţionale.

După al Doilea Război Mondial, în Occident s-a declanşat o amplă acţiune de integrare economică, politică şi militară. După 1990 fenomenul integrării europene trebuie privit distinct, în ceea ce priveşte problematica statului naţional, pentru statele membre deja ale U.E. şi statele din centrul şi Estul Europei, care şi-au manifestat intenţia de a adera la Uniune. Statele membre ale comunităţii europene şi-au păstrat caracterul naţional, dar în acelaşi timp colaborează în cadrul structurilor comunitare, acceptă dreptul european ca izvor de drept, au renunţat la moneda naţională în favoarea celei europene, ceea ce echivalează cu diminuarea propriei suveranităţi în favoarea unor prerogative de suprasuveranitate ale U.E.

Pentru statele din Europa de Răsărit, aderarea la Uniune constituie o puternică provocare, acestea trebuind să-şi împletească caracterul naţional cu acceptarea unor ingerinţe ale U.E. asupra propriei autonomii. Astfel, odată integrate în U.E., statele respective sunt obligate să accepte ca decizii de guvernare importante să nu mai fie de resortul lor, ci de resortul unor structuri comunitare.

Se consideră că, în prezent, caracterul absolut al suveranităţii nu mai oferă garanţii depline pentru dezvoltarea economică a statelor. De aceea, se susţine că statele ar putea utiliza mai eficient prerogativele suveranităţii lor prin exercitarea în comun a acestora.

Integrarea europeană şi, în general, fenomenele mondializării şi globalizării nu afectează câtuşi de puţin conceptul statului-naţiune care rămâne şi în prezent baza cea mai solidă a relaţiilor internaţionale şi a echilibrului şi securităţii statelor europene. Toate constituţiile moderne sunt construite pe această realitate naţională şi politică, exprimând unitatea politică a unui popor şi identitatea sa naţională, fără a se exclude identitatea minorităţilor naţionale. Niciun moment, o astfel de constituţie nu face deosebiri între caracteristicile etnice ale populaţiei, după cum statul ca atare nu aplică cetăţenilor săi tratamente etnice diferite, fiecare dintre aceştia bucurându-se de drepturi şi libertăţi egale şi având îndatoriri egale faţă de stat. Reflectând această

[1)] *E. Renan*, Qu'est-ce qu'une Nation?, Conference prononcée le 11 mars 1882 a la Sorbonn, p. 26 (*http: II lexilogos.com/document/renan.nation.htm*), A se vedea şi *P. Andrei*, Sociologie generală, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1936, p. 520.

realitate, Consiliul Constituţional din Franţa a decis că poporul francez este compus din totalitatea cetăţenilor francezi fără deosebire de origine, rasă sau religie. În acest fel, categoria de popor devine o categorie juridică de drept constituţional[1)].

În evoluţia spirituală, economică, socială şi politică a unui popor, tradiţiile sale etnice, culturale, matricea sa psihologică, se topesc într-o sinteză unitară ce va defini poporul respectiv. Nici măcar misiunea de creştinare a popoarelor europene nu a reuşit să şteargă diversitatea tradiţiilor etnice ale acestora[2)].

Încercările de separare a statului de componenta sa naţională pot duce la descentralizarea acestuia, cu efecte nocive de neimaginat în ceea ce priveşte legitimitatea actului de guvernare, şi chiar existenţa statului însuşi. Printr-o descentralizare forţată, comunităţile locale ar tinde să înlocuiască voinţa suverană a naţiunii cu voinţa lor comunitară prin organisme locale. În felul acesta, parlamentul şi-ar pierde rolul său de reprezentant suprem al naţiunii.

În sine, descentralizarea, ca proces administrativ şi chiar politic, este preferabilă statului strict centralizat. De altfel, în prezent, statele occidentale acceptă un echilibru flexibil între descentralizare şi puterea centrală bazată pe ideea statului naţional. După introducerea regionalismului politic în Italia, Portugalia şi Spania, Franţa experimentează modelele proprii de descentralizare, iar Belgia, cunoscută pentru regionalismul său lingvistic a optat pentru o organizare federală. De asemenea, Marea Britanie promovează un proces de descentralizare în provinciile sale istorice[3)]. Este vorba în aceste cazuri de o descentralizare funcţională, constând în acordarea unei autonomii largi (inclusiv politice) autorităţilor publice locale şi nu de o „descentralizare naţională".

Un aspect important al statului-naţiune este declararea ca limbă oficială a limbii naţionale.

Sunt patru aspecte pe care am dori să le subliniem pentru început: este dreptul suveran al oricărui stat de a-şi stabili limba sau limbile oficiale, în funcţie de realităţile naţionale şi diversitatea lingvistică existente; diversitatea limbilor minoritare vorbite într-un stat reprezintă o bogăţie culturală pentru statul respectiv şi pentru populaţia acestuia, indiferent care ar fi originea etnică a comunităţii respective; utilizarea limbilor minoritare este un drept individual al persoanelor pentru care aceste limbi sunt limbi materne şi care se exercită liber atât în viaţa privată, cât şi în cea publică; paralel cu stabilirea şi folosirea unei limbi oficiale în domeniile ce ţin de exercitarea autorităţii sale suverane, statul este dator să adopte măsuri speciale în favoarea tuturor limbilor minoritare, pentru ca astfel să asigure egalitatea între vorbitorii acestor limbi şi restul populaţiei, fără a-i discrimina pe cei care vorbesc curent limba mai răspândită.

[1)] Décision no. 91-2000 DC, 9 mai 1991, Journal Officiel, 14 mai 1991, p. 6350.

[2)] *M. Eliade*, Istoria credinţelor şi ideilor religioase, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 218.

[3)] Pe 15 octombrie 2012, primul-ministru al Marii Britanii şi-a exprimat acordul privind organizarea în 2014 a unui referendum privind declararea independenţei Scoţiei faţă de Regatul Unit.

Identitatea lingvistică a cetăţenilor români care au ca limbă maternă o altă limbă decât cea română nu este cu nimic afectată de stabilirea limbii române ca limbă oficială în statul român. Am văzut deja că statul român a adoptat reglementări constituţionale şi legale clare în materie de folosire liberă a limbii materne, în paralel cu declararea limbii române ca limbă oficială. Această concepţie de reglementare a raportului între limba română oficială şi limbile minoritare vorbite şi folosite liber în statul român nu a fost contestată niciodată în perioada interbelică. Niciodată în perioada menţionată nu s-a exprimat pretenţia ca vreo limbă minoritară să capete un alt statut şi nici reclamaţii oficiale ale minorităţilor respective că autorităţi ale statului român le-ar fi interzis dreptul de a-şi exprima identitatea lingvistică. Imediat după primul război mondial s-au adoptat legi speciale aplicabile în domeniul procedurilor judiciare şi administrative care garantau dreptul persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale şi care proveneau din unităţi administrativ-teritoriale cu preponderenţă etnică minoritară de a se servi în justiţie şi administraţie de limba maternă, deşi limba română era limba oficială de desfăşurare a acestor proceduri. Această practică a continuat în întreaga perioadă în care statul român a fost guvernat pe principii politice de tip socialist şi continuă şi în prezent.

În legătură cu raportul pe care îl comentăm, s-a pus mai mult sau mai puţin explicit o singură problemă, care are un substanţial substrat de fond, care nu trebuie omis nici de specialişti sau comentatori, nici de oameni politici: limba sau limbile minoritare au aptitudinea sau vocaţia de a fi ridicate la rangul de limbă oficială? În fond, aceasta este problema care suscită un interes particular în unităţile administrativ-teritoriale în care locuieşte, într-un număr preponderent, populaţie minoritară din punct de vedere etnic, în raport cu restul populaţiei. Răspunsul de principiu la această întrebare îl aflăm în Carta limbilor regionale sau minoritare: este vorba de aprecierea numerică a populaţiei minoritare care „să justifice măsurile de protecţie şi promovare a limbii minoritare" ca limbă oficială pe plan local. Această apreciere nu este exclusiv politică, în sensul că ar rezulta dintr-o negociere a partidelor politice, pentru că acest tip de negociere este de regulă circumstanţiat la interese mărunte de guvernare cotidiană şi nu reflectă cu obiectivitate şi adevăr istoric realităţile naţionale existente.

România a ratificat, printre alte documente internaţionale care ocrotesc drepturile minorităţilor naţionale şi Convenţia-cadru pentru protecţia acestora. În conformitate cu prevederile acestui document, România s-a angajat să recunoască oricărei persoane aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a folosi liber şi fără ingerinţă limba sa minoritară în privat şi în public, oral şi în scris. Totodată, în zonele locuite tradiţional sau în număr substanţial de persoane aparţinând minorităţilor naţionale, dacă aceste persoane solicită acest lucru şi acolo unde această cerere corespunde unei nevoi reale, statul român asigură în măsura posibilului – aşa cum prevede şi Convenţia-cadru, de altfel – condiţii care să permită folosirea limbii minoritare în raporturile dintre aceste persoane şi autorităţile administrative.

Constituţia României prevede în art. 13 că în România „limba oficială este limba română". Dispoziţii similare pot fi întâlnite în Constituţia Macedoniei din 17 noiembrie 1991 (art. 7 – „limba macedoneană, scrisă folosind alfabetul chirilic, este limba oficială în Republica Macedoniei". Prin modificarea Constituţiei în noiembrie 2001,

limba albaneză a devenit a doua limbă oficială din Macedonia în teritoriile locuite de populaţia albaneză majoritară); Constituţia Croaţiei din 22 decembrie 1990 (art. 12 – „limba croată şi scrierea latină"); Constituţia Moldovei din 29 iulie 1994 (art. 13 alin. (1) – „limba de stat a Republicii Moldova este limba moldovenească funcţionând pe baza grafiei latine"); Constituţia Slovaciei din 1 septembrie 1992 (art. 6 – „limba slovacă este limbă de stat pe teritoriul republicii slovace"); Constituţia Bulgariei din 12 iulie 1991 (art. 3 – „limba oficială a Republicii Bulgaria este bulgara"); Constituţia Ucrainei (art. 10 – „limba de stat a Ucrainei este limba ucraineană"). În acelaşi spirit, Constituţia Tadjikistanului a adoptat pentru limba sa naţională alfabetul arabo-persan. Asistăm, astfel, la o constituţionalizare a limbii naţionale, ceea ce întăreşte statul-naţiune.

În Finlanda însă, se folosesc două limbi oficiale, şi anume finlandeza şi suedeza. Potrivit art. 11 din Constituţia Sloveniei din 1991, limba oficială este limba slovenă, iar în teritoriile unde există comunităţi etnice italiene şi ungare, limba oficială este, pe lângă cea slovenă, limba italiană sau, după caz, limba ungară.

În 1992, art. 2 al Constituţiei Franţei din 4 octombrie 1958 a fost completat prin precizarea că „limba Republicii este franceza". În acest fel asistăm la interferenţa între limba oficială şi limba naţională[1)]. Franţa refuză să recunoască limbile regionale (limba corsicană, limba tahitiană, bretonă, bască, alsaciană, catalană, dialectul arab ş.a.). Constituţia Irakului prevede în art. 7 alin. (1) că limba oficială este limba arabă. Statul irakian recunoaşte, însă, că limba oficială în regiunile locuite de kurzi, este limba kurdă [art. 7 alin. (2) din Constituţie]. Articolul 2 din Constituţia Egiptului prevede că limba arabă este limba oficială a statului.

În Italia, Legea nr. 482 din 15 decembrie 1999 a stabilit o adevărată protecţie a minorităţilor lingvistice istorice. De altfel, art. 6 din Constituţia Italiei prevede că republica ocroteşte prin norme specifice minorităţile lingvistice[2)].

[1)] Franţa a refuzat să semneze Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare. A se vedea, pentru detalii, *F. Benoit-Rohmer*, Les langues officielles de la France, Revue française de droit constitutionnel nr. 45/2001. Consiliul Constituţional a decis la 15 iunie 1999 că există incompatibilitate între textul Constituţiei şi Carta limbilor regionale şi minoritare semnată la Budapesta la 7 mai 1999. În decizia Consiliului Constituţional se precizează că art. 11 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 1789, potrivit căruia libera comunicare a gândurilor şi opiniilor este unul din cele mai preţioase drepturi ale omului, trebuie interpretat în sensul art. 2 alin. (1) din Constituţia Franţei din 1958, potrivit căruia limba oficială a Republicii este limba franceză. În consecinţă, persoanele juridice de drept public şi persoanele juridice de drept privat, care exercită o activitate în interes public, sunt obligate să folosească în actele procedurale pe care le emit, limba franceză. De asemenea, persoanele fizice nu se pot prevala, în relaţiile cu autorităţile administrative de folosirea altei limbi, alta decât limba franceză. Există, de altfel, o îndelungată tradiţie istorică în Franţa de promovare şi protejare a limbii franceze. Astfel, o ordonanţă din august 1539 a stabilit că actele de procedură trebuie eliberate celor interesaţi numai în limba franceză. De altfel, încă din 1341 o culegere de cutume juridice din Bretania a fost în întregime redactată în limba franceză.

[2)] A se vedea, pentru detalii, *P. Richard*, La loi – cadre sur la protection des minorités linguisticues historiques en Italie: entre sincérité et opportunité, Revue française de droit constitutionnel nr. 45/2001.

Există cazuri, este adevărat singulare, când accentul se pune pe etnicitatea statului-naţiune, sau se lansează concepte cum ar fi cel de „stat al minorităţilor naţionale" sau cel de „naţiuni plurietnice". Astfel, art. 6 parag. 3 al Constituţiei Ungariei revizuită la 20 august 1994 prevede că „republica ungară se consideră responsabilă de soarta ungurilor care trăiesc în afara frontierelor sale şi favorizează menţinerea legăturilor lor cu Ungaria". Enunţul constituţional este dezvoltat prin decizii guvernamentale, inclusiv la nivel legislativ, prevăzându-se acordarea unui statut privilegiat maghiarilor care locuiesc în state limitrofe Ungariei[1)].

Niciun document internaţional nu interzice statelor să întreţină legături cu naţionalii lor care locuiesc în alte state, dar aceste legături se stabilesc cu respectarea regulilor de drept internaţional şi a legislaţiei statelor respective[2)]. Astfel, art. 7 din Constituţia României prevede, în spiritul relaţiilor de bună vecinătate, că „statul

---

[1)] La 19 iunie 2001, Parlamentul ungar a adoptat Legea statutului maghiarilor din ţările vecine Ungariei, prin care se asigură facilităţi cetăţenilor Croaţiei, Iugoslaviei, României, Sloveniei şi Ucrainei, aparţinând naţiunii maghiare, fără a avea însă cetăţenie ungară. În legătură cu acest act normativ, Comisia Europeană pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia) a examinat compatibilitatea sa cu standardele europene şi cu normele şi principiile dreptului internaţional public contemporan şi a adoptat la 19-20 octombrie 2001 Raportul asupra tratamentului minorităţilor naţionale aplicat de statele de origine. În raport se precizează că un stat poate emite acte privind cetăţenii străini atâta timp cât efectele se vor manifesta în cadrul graniţelor sale. Când aceste acte urmăresc să îşi desfăşoare efectele asupra cetăţenilor străini din străinătate, în domenii care nu sunt acoperite de tratate sau obiceiuri internaţionale permiţând Statului de origine să fie sigur de consimţământul statelor-mamă relevante, acest consimţământ trebuie cerut înaintea implementării oricăror măsuri. Măsurile unilaterale privind tratamentul preferenţial al minorităţilor înrudite nu trebuie să acopere domenii care au fost în mod evident acoperite de tratate bilaterale, fără consimţământul expres sau fără acceptarea, implicită dar lipsită de ambiguitate, a statului de origine. În cazul unor dispute privind implementarea sau interpretarea tratatelor bilaterale, toate procedurile existente de rezolvare a disputelor trebuie folosite cu bună-credinţă, iar astfel de măsuri unilaterale pot fi luate de către statul înrudit numai dacă, şi după ce aceste proceduri s-a dovedit ineficiente. De asemenea, în Raport se subliniază că un document administrativ emis de statul de origine certifică numai faptul că purtătorul acestuia este îndreptăţit la beneficiile stipulate în cadrul legilor şi regulamentelor aplicabile. Tratament preferenţial poate fi acordat persoanelor aparţinând minorităţilor înrudite în domeniile învăţământului şi culturii, în măsura în care acesta urmăreşte scopul legitim al protejării legăturilor culturale şi este proporţional cu acest scop. Tratament preferenţial nu poate fi acordat în alte domenii în afara învăţământului şi culturii, în afară de cazurile excepţionale şi dacă se dovedeşte că acesta urmăreşte un scop legitim şi că este proporţional cu acest scop. [A se vedea Comisia Europeană pentru Democraţie prin Drept (Comisia de la Veneţia), Raport despre tratamentul preferenţial al minorităţilor naţionale de către statul înrudit, Strasbourg, 22 octombrie 2001; Studiul documentar *Aspecte juridice privind „Legea maghiarilor", relevante în Raportul Comisiei de la Veneţia*, nr. 288, 1 noiembrie 2001, DIP – Camera Deputaţilor].

[2)] Pentru aspecte istorice privind această temă, abordată în publicistica românească interbelică, a se vedea *N. Daşcovici*, România şi ocrotirea minorităţilor la 1913, în Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, an IV, nr. 2/1922; *P. Petrinca*, Românii de peste hotare, în Parlamentul Românesc, Anul IX, nr. 273-274, 1938, p. 2-7.

sprijină întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor ţării şi acţionează pentru păstrarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase, cu respectarea legislaţiei statului ai cărui cetăţeni sunt". Mai mult, potrivit art. 6 alin. (1) din Constituţia României, „statul recunoaşte şi garantează persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea şi la exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase".

Grija statelor faţă de naţionalii acestora care trăiesc în afara graniţelor este exprimată şi în constituţiile altor state (art. 10 alin. (2) din Constituţia Croaţiei, art. 7 din Constituţia Slovaciei, art. 49 din Constituţia Macedoniei, art. 5 din Constituţia Sloveniei, art. 12 din Constituţia Ucrainei, art. 6 din Constituţia Poloniei). Alte state au adoptat legi speciale pentru protecţia conaţionalilor acestora, care trăiesc în afara graniţelor lor[1)].

Accentuarea caracterului naţional al unor state este evidentă la nivel constituţional şi prin legătura care se stabileşte între stat şi biserică. Astfel, art. 13 alin. (3) din Constituţia Bulgariei prevede că religia tradiţională în republica bulgară este cultul ortodox. Tot astfel, art. 3 din Constituţia Greciei prevede că religia predominantă în Grecia este Biserica Ortodoxă Răsăriteană. Aceeaşi legătură între stat şi religie o regăsim în art. 6 din Constituţia Marocului din 1996, care prevede că islamul este religie de stat, precum şi în art. 4 din Constituţia Irakului. Constituţia Egiptului prevede în art. 2 că islamul este religia statului şi că principala sursă a legislaţiei este Sharia (dreptul şi jurisprudenţa islamică).

În esenţa ei, naţiunea modernă este o formă de comunitate umană definită prin factori etnici, culturali, culturali, economici şi politici. Din punct de vedere etnic, naţiunea cuprinde populaţii mai mult sau mai puţin numeroase, unite prin comunitatea de limbă, tradiţii, caracteristici psiho-sociale, ascendenţă şi istorie comună ş.a., trăsături formate pe parcursul unui îndelungat proces istoric. Din punct de

---

[1)] Austria – Legea privind echivalarea cetăţeniei Tirolului de Sud cu cea austriacă în domenii administrative specifice, din 25 ianuarie 1979; Slovacia – Actul asupra Slovacilor expatriaţi şi asupra schimbării şi amendării unor legi, din 14 februarie 1997; România – Legea nr. 150/1998 privind acordarea de sprijin comunităţilor româneşti din întreaga lume (M.Of. nr. 265 din 1 iulie1998); Federaţia Rusă – Legea Federală asupra politicii de stat a Federaţiei Ruse privind cetăţenii din străinătate, din martie 1999; Bulgaria – Legea privind cetăţenii bulgari aflaţi în afara Republicii Bulgare, din 11 aprilie 2000; Italia – Legea asupra măsurilor în favoarea minorităţilor italiene din Slovenia şi Croaţia, din 21 martie 2001 (legea a prelungit aplicarea art. 14 alin. (2) din „Prevederile privind dezvoltarea activităţilor economice şi a cooperării internaţionale a Regiunii Friuli, Venezia, Giulia, a provinciei Belluna şi a zonelor din vecinătate, din 9.01.1991); Slovenia – Rezoluţia Parlamentului Sloveniei asupra statutului şi situaţiei minorităţilor slovene care trăiesc în ţările învecinate şi îndatoririle statului Sloven şi a altor organisme în această privinţă din 27 iunie 1996; Grecia – Decizia ministerială comună nr. 4000/3/10/e a Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Muncii şi Ordinii Publice din 15-29 aprilie 1998 privind „Condiţiile, durata şi procedura de eliberare a unei cărţi de identitate speciale pentru cetăţenii albanezi de origine greacă".

vedere politic, naţiunea reprezintă o comunitate organizată şi structurată pe principii caracteristice raporturilor guvernanţi - guvernaţi.

Elementele naţiunii sunt: rasa; limba maternă comună; cultura; religia; tradiţiile istorice; interesele materiale şi culturale comune; situaţia geografică. Datorită unor împrejurări speciale, nu întotdeauna aceste elemente pot fi întrunite fără însă ca naţiunea să fie afectată[1]. Astfel, cele două state germane au cuprins în frontierele lor, până la reunificare (octombrie 1990) o singură naţiune, deşi unele elemente ale acesteia nu au fost întrunite (de exemplu: comunitatea de viaţă economică). De asemenea, românii din Basarabia şi Bucovina de Nord, împreună cu cei din România constituie un element etnic unic, deşi trăiesc în state diferite.

Cele două state coreene cuprind împreună o singură naţiune. Îndeosebi în perioade de crize militare şi politice, analiştii s-au întrebat dacă există una sau mai multe naţiuni arabe[2]. Toate aceste exemple arată cât de relativă poate fi această noţiune, situându-se parcă în afara oricărei definiţii.

Trebuie reţinută ideea că naţiunea presupune o incontestabilă unitate sociologică a populaţiei, dar nu o uniformitate absolută. Din această perspectivă, identificarea *stat-naţiune* se relevă, în doctrina constituţionalistă occidentală, în primul rând ca fiind soluţia cea mai bună pentru că ea asigură cea mai profundă solidaritate în sânul populaţiei.

În ceea ce priveşte raporturile între naţiune şi stat în Europa, naţiunea precede statul. Naţiunea română s-a format înainte de unirea celor două Principate Româneşti şi formarea statului naţional în 1859. La 1 decembrie 1918 s-a desăvârşit statul naţional unitar român.

În multe state africane, procesul formării naţiunii nu este încă terminat nici în prezent; în această situaţie se poate spune că statul a precedat formarea naţiunii.

Grija de a avea în stat o populaţie omogenă nu a dispărut. Această grijă a animat mişcarea sionistă înainte şi după crearea statului Israel. Un exemplu în acest sens sunt încercările fostului lider comunist bulgar T. Jivcov de a deznaţionaliza un milion

---

[1] Originea etimologică a cuvântului „naţiune" rezidă în substantivul latin *nasci, natus* (născut). „Dacă rasa, situaţia geografică (teritoriul), tradiţiile istorice reprezintă condiţii obiective ale vieţii naţionale, limba şi religia sunt manifestările ei subiective, care numai după ce sunt produse, intră la rândul lor în categoria condiţiilor obiective; toate la un loc nu formează elementele constitutive ale naţiunii, ci numai cadrul ori mediul (cosmic, biologic şi psiho-istoric), în care se naşte şi evoluează naţiunea" (a se vedea *D. Gusti*, Sociologia naţiunii şi războiul, Ed. Floare albastră, Bucureşti, 1995). A se vedea şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 12. Naţiunea este definită cu deosebire prin voinţa unei categorii de persoane de a constitui o naţiune şi de a recunoaşte anumite drepturi şi îndatoriri mutuale, în virtutea adeziunii lor comune (*O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 653). A se vedea şi *B. Krulic*, La nation, une idée dépassée?, Problèmes politiques et sociaux nr. 832/1999.

[2] Atentatele teroriste împotriva Statelor Unite ale Americii de la 11 septembrie 2001 au generat, pe lângă o aversiune generală faţă de fenomenul terorismului şi un naţionalism panarab al statelor care nu se identifică cu terorismul, care are ca rezultat o solidaritate arabă a peste 270 milioane de arabi, localizate în Orientul Mijlociu şi Africa de Nord.

de cetăţeni bulgari de origine turcă, politica de deznaţionalizare a românilor din Imperiul Ţarist, apoi din fosta U.R.S.S. şi din Ungaria. Problema existenţei minorităţilor etnice grupate sau dispersate în cadrul corpului etnic majoritar şi omogen etnic a avut şi are încă valenţe constituţionale şi internaţionale. Valenţele constituţionale privesc raporturile existente între stat şi minorităţile etnice, pe când cele internaţionale se referă la reglementarea prin acordul statelor suverane a unor situaţii, nu neapărat conflictuale, care apar în diferire regiuni privind coexistenţa minorităţilor etnice cu populaţia majoritară. Din punct de vedere constituţional, experienţa raporturilor existente între statul naţional şi minorităţile etnice este extrem de diversă. De pildă populaţia mozaică din Germania, Franţa, Italia şi chiar Ungaria în primele decenii ale secolului al XX-lea a urmărit să fie asimilată de către populaţia majoritară[1]. În schimb, evreii din Principatele Române şi mai târziu din regatul României au respins chiar şi ideea asimilării, deşi statul român nu şi-a propus niciodată a astfel de politică[2].

Existenţa pe teritoriul unor state naţionale a unei populaţii multietnice, care poate să cuprindă şi cetăţeni ai statului respectiv, dar care aparţin unor grupuri etnice, creează premizele formării unei societăţi multiculturale, nu numai multilingvistice ori plurireligioase, cu valori culturale care uneori se exclud reciproc. Marea Britanie, de pildă, care are pe teritoriul său şi cetăţeni britanici aparţinând unor culturi islamiste şi hinduse, s-a pronunţat în februarie 2012 prin declaraţia primului ministru de atunci, David Cameron, că „musulmanii britanici trebuie să adere la valorile principale ale libertăţii şi egalităţii". În aceeaşi perioadă, cancelarul Germaniei federale, Angela Merkel a avut un discurs identic, după ce în 2010 declarase că „societatea multiculturală în Germania a eşuat".

Guvernul român a respectat angajamentele asumate faţă de minorităţile naţionale în urma Tratatelor de pace încheiate după primul război mondial, această politică fiind menţinută şi după 1945[3].

---

[1] *J. Ancel*, Introducere la lucrarea fostului şef rabin al României Alexandru Şafran, Un tăciune smuls flăcărilor, Ed. Hasefer, Bucureşti, 1996, p. 13.

[2] Ibidem.

[3] Prin Tratatul între principalele puteri aliate şi asociate (Statele Unite ale Americii, Imperiul Britanic, Franţa, Italia şi Japonia) pe de o parte şi România pe de altă parte, încheiat la 9 decembrie 1919 la Paris, Guvernul român se angaja a da tuturor locuitorilor săi întreagă şi deplină protecţie pentru viaţa şi libertatea lor, fără deosebire de naştere, de naţionalitate, de limbă, de rasă sau de religie. Guvernul român îşi lua, de asemenea, angajamentul că toţi locuitorii României vor avea dreptul la liberul exerciţiu, atât public cât şi privat, al oricărei confesiuni, religii sau cuvinte, atât timp cât între exerciţiul acestora şi ordinea publică şi bunele moravuri nu vor exista incompatibilitate. Articolul 8 al Tratatului stipula că „toţi supuşii *(ressortissants)* români vor fi egali în faţa legii şi se vor bucura de aceleaşi drepturi civile şi politice, fără deosebire de rasă, de limbă sau de religie. Deosebirea de religie, de credinţă sau de confesiune nu va putea fi o piedică pentru niciun supus *(ressortissant)* român cu privire la folosirea drepturilor sale civile şi politice în special la admiterea în servicii publice, în funcţiuni şi onoruri sau la exercitarea diferitelor profesiuni şi industrii. Nu se va evita nicio restricţie contra liberei întrebuinţări de către vreun supus *(ressortissants)* român a unei limbi oarecare, fie în relaţiunile private sau comerciale, fie în materie de religie, de presă

Statul multinaţional este statul a cărui populaţie este formată din diferite rase sau popoare, vorbind limbi diferite şi având culturi şi un trecut istoric diferite. În asemenea state, coeziunea naţională este dificil de întreţinut, dar nu imposibil de realizat. De pildă, Elveţia şi R.P. Chineză sunt state multinaţionale. U.R.S.S. a fost un stat multinaţional.

§3. Puterea politică suverană

Statul suveran este dator să exercite pe teritoriul său şi faţă de întreaga populaţie prerogativele sale de putere suverană, pentru a menţine ordinea, a apăra comunitatea respectivă faţă de agresiuni etc.

O autoritate publică este suverană atunci când nu este supusă niciunei alte autorităţi, nici în cadrul intern al statului, nici pe plan extern. Nicio altă entitate nu o poate controla. Altfel spus, în interiorul frontierelor sale, statul exercită o putere exclusivă; deţine puterea de a controla, comanda şi de a sancţiona în mod suveran. Într-un stat suveran nu există o putere de acelaşi tip care să-i restrângă autoritatea şi să-i impună o altă ordine juridică[1]. Puterea în sens social poate fi definită ca o forţă sau capacitate durabilă, conferită în mod democratic unei autorităţi publice sau unui individ, ori asumată voluntar de acesta, prin care deţinătorul ei îşi realizează continuu şi specializat interese şi obiective determinate, obligându-i pe alţii să facă sau să nu facă ce ar contraveni intereselor şi obiectivelor respective.

În condiţiile în care puterea suverană a poporului este instituţionalizată, convertită în instituţii politice formate din reprezentanţi ai poporului desemnaţi prin alegeri libere, democratice, nu se mai poate susţine aserţiunea că statul serveşte o anumită clasă socială în detrimentul alteia. Votul universal face să se estompeze până la dispariţie caracterul de clasă al statului, acesta fiind constituit din autorităţi publice rezultate prin exprimarea electorală a voinţei suverane a poporului.

---

sau de publicaţiuni de orice natură, fie în întrunirile publice. Cu toată stabilirea de către guvernantul român a unei limbi oficiale, se vor face înlesniri raţionale supuşilor *(ressortissants)* români de altă limbă decât cea română pentru întrebuinţarea limbii lor, fie oral, fie în scris înaintea Tribunalelor". Potrivit art. 12 din tratat, prevederile acestuia referitoare la drepturile recunoscute de guvernantul român tuturor cetăţenilor săi fără deosebire de naţionalitate erau considerate „obligaţiuni de interes internaţional", fiind „puse sub garanţia Societăţii Naţiunilor (M.Of. nr. 140 din 26 septembrie 1920, p. 50-51 şi urm.). Tratatul a fost ratificat de Senat la 30 iulie 1920 şi de Adunarea Deputaţilor la 13 august 1920. Prin Legea nr. 86 din 6 februarie 1945 pentru Statutul Minorităţilor Naţionale se reafirmă, între altele principiul potrivit căruia „deosebirea de limbă, de religie, de rasă sau de naţionalitate, nu poate constitui o piedică pentru niciun cetăţean român, pentru dobândirea sau folosirea drepturilor civile şi politice, sau pentru admiterea în funcţiunile publice sau pentru exercitarea oricărei profesiuni".

[1] Suveranitatea consistă înăuntru, în faptul că clasa politică nu poate fi constrânsă prin nimic – ea e „suverană" faţă de mulţimea cârmuită, ea dă legile şi le schimbă, iar în afară ea dispune de deplină „libertate de acţiune faţă de alte comunităţi (a se vedea *T. Brăileanu*, op. cit., p. 51).

Indiscutabil, statul rămâne un instrument de ordonare a relaţiilor din societate, de conducere generală şi guvernare, de dominaţie, dar nu în interesul unui individ real sau al unui grup politic sau social determinat, ci în interesul poporului, înţeles ca totalitate de indivizi.

Unul din atributele esenţiale ale suveranităţii statului îl constituie dreptul său inalienabil de a reglementa, în mod liber şi fără nicio intervenţie din partea altui stat, organizarea şi funcţionarea sistemului politic, raporturile societate-stat-cetăţean, raporturile personale şi patrimoniale între indivizi etc., prin intermediul normelor juridice. Transpunând în norme de drept obiectivele cele mai importante ale dezvoltării social-economice şi politice, statul instituie, în virtutea suveranităţii sale, o ordine juridică menită să-i ocrotească şi să-i consolideze valorile fundamentale pe care se întemeiază şi pe care este interesat să le promoveze şi să le apere, precum şi relaţiile sociale corespunzătoare acestor valori.

Reglarea normativă şi optimizarea relaţiilor sociale prin intermediul normelor de drept, instituirea unei ordini juridice stricte reprezintă, astfel, unele dintre caracteristicile definitorii ale suveranităţii puterii de stat, singura îndrituită să îmbrace în haina normativă voinţa poporului şi să-i confere acesteia, la nevoie prin forţa de constrângere a statului, autoritatea şi obligativitate generală.

Legăturile indisolubile dintre suveranitatea puterii de stat şi ordinea juridică, dintre stat şi drept au rădăcini istorice adânci, apariţia şi cristalizarea diferitelor formaţiuni sociale desfăşurându-se ca un proces istoric complex, în care latura politică a activităţii sociale, rolul statului suveran s-au împletit armonios cu elaborarea şi aplicarea normelor de conduită.

„Trebuie să fie clar că este nevoie de putere pentru a consfinţi asociaţia, a-i garanta continuitatea, a-i întări normele. Pe scurt, puterea sprijină ordinea fundamentală a societăţii şi organizarea socială în cadrul ei. Puterea stă în spatele fiecărei asociaţii şi îi susţine structura. Fără putere nu există nici organizare şi nici ordine"[1]. Textele constituţionale care stabilesc în formule stereotipe că suveranitatea naţională aparţine poporului şi că acesta o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum, enunţă două principii de bază. Primul principiu este juridic şi are ca scop să precizeze titularul puterii suverane şi, în ultimă instanţă, sursa puterii în stat, al doilea principiu are caracter politic şi conferă legitimitate celor care guvernează, întrucât aceştia sunt desemnai prin alegeri periodice, ca expresie a voinţei electoratului, la formarea căreia au participat hotărâtor partidele politice[2].

O trăsătură esenţială a statului, care îl distinge de orice altă formă de organizare socială este dreptul exclusiv al acestuia de a folosi în mod legitim forţa organizată

---

[1] *R. Bierstedt*, Power and Progress. Essay on Sociological Theory, McGraw Hill, New York, 1975, p. 234-235; *J.M. Bochenski*, Ce este autoritatea? Introducere în logica autorităţii, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992. A se vedea şi: *S.P. Huntington*, Ordinea politică a societăţilor în schimbare, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 33; *G. Sartori*, Teoria democraţiei reinterpretată, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 444 („Un sistem politic nu poate fi durabil fără sprijinul unei legitimări populare efective").

[2] A se vedea în acest sens, *B. Verpeaux*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2004, p. 713.

pentru a-şi impune voinţa şi interesele. Această trăsătură se întâlneşte la toate formaţiunile statale, indiferent de caracterul democratic sau nedemocratic al regimului politic. Este cunoscut că orice organizaţie socială are dreptul de a statornici reguli proprii de funcţionare, pe care le impune membrilor săi. Constrângerea exercitată, la nevoie, de aceste organizaţii (de exemplu: Biserică, sindicate, patronate, partide, fundaţii, asociaţii, etc.) nu are caracter statal, nu întruneşte atribute de putere sau autoritate politică. Numai constrângerea realizată de stat are caracter politic, în sensul că exprimă voinţa suverană a naţiunii.

Sintetizând cerinţele sociale fundamentale şi prefigurând, pe plan legislativ, un anumit comportament uman corespunzător acestora, autoritatea publică, în virtutea suveranităţii sale, instituie o ordine juridică potrivit intereselor majore, ale naţiunii şi o impune, la nevoie, prin măsuri de constrângere.

Din perspectivă istorică se poate spune că suveranitatea puterii de stat ca fenomen social-politic, ca realizare a vieţii şi practicii social-economice, a apărut cu mult înainte de cristalizarea sa ca noţiune teoretică, în urma unei profunde necesităţi istorice, reflectând caracteristicile fundamentale ale statului: autoritate supremă exercitată pe un anumit teritoriu, dreptul de a se organiza de sine stătător – economic, politic, militar, administrativ – de a elabora şi impune la nevoie prin forţa sa de constrângere legi, norme obligatorii pentru întreaga societate. Aceasta şi explică de ce puterea suverană, în concepţia marilor gânditori din perioada de formare şi cristalizare a relaţiilor de producţie şi sociale burgheze (când s-a fundamentat teoretic şi practic conceptul de suveranitate) J. Bodin, H. Grotius, Th. Hobbes şi mai târziu, Machiavelli, Spinoza ş.a. – este inseparabil legată de drept, de stabilizarea unei ordini juridice ferme.

Aceşti gânditori au înţeles un fapt fundamental, şi anume că prin intermediul dreptului, puterea de stat se impune întregii societăţi ca putere suverană. Într-un anume sens, comunitatea socială este sinonimă cu ordinea, iar autoritatea serveşte drept fundament pentru instituirea ordinii pe care societatea o reclamă.

Literatura creştină explică natura şi caracteristicile puterii politice luând ca temei aserţiunea Sfântului Pavel potrivit căreia „nu există putere fără Dumnezeu". Vechiul Testament ca şi Noul Testament conţin texte referitoare la transmiterea de către Dumnezeu a puterii regelui. Pe această bază, creştinismul a lansat teoria conform căreia puterea politică a fost creată de Creator pentru a putea fi folosită de oameni ca instrument de organizare socială[1]. Fiind uns în numele lui Dumnezeu, regele este considerat ca reprezentantul laic al Creatorului, în timp ce papa este „vicarul" sau „locotenentul" lui Dumnezeu. În concepţia creştină, numai puterea vine de la Dumnezeu, regele sau „Prinţul" fiind responsabil pentru alegerea formei de guvernământ, precum şi pentru caracterul (democratic sau represiv) al guvernării propriu-zise.

Prin secolul al XVI-lea s-a afirmat un puternic curent ideologic care susţinea caracterul contractual al statului şi, implicit, al puterii. De origine calvinistă, acest cuvânt s-a dezvoltat în mediul conflictului religios între catolicism şi mişcările

[1] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1993, p. 14.

protestante. Reprezentanţii acestui curent denumiţi monarhomahi, condamnau puterea absolută a Regelui şi susţineau, în schimb, cerinţa afirmării consimţământului poporului faţă de anumite decizii ale Coroanei, precum şi rezistenţa poporului la tiranie[1]. În secolul următor, Hobbes reia teza naturii contractuale a statului în lucrarea Leviathan, apărută în 1651, în care susţine că înainte de apariţia puterii politice, oamenii trăiau într-o stare naturală caracterizată prin anarhie, dezordine şi în care fiecare individ putea să se considere un „liber arbitru". Pentru a pune capăt acestei stări conflictuale, oamenii au încheiat între ei un contract prin care s-a instituit statul-garant al ordinii sociale[2]. Mai târziu, Locke va susţine şi el natura contractuală a statului, rezultat din voinţa indivizilor de a întemeia o viaţă colectivă, o comunitate în care oamenii să poată dispune de ei înşişi aşa cum doresc şi fără a depinde de voinţa altora[3]. Teoria contractuală va fi preluată şi dezvoltată prin noi argumente de Rousseau, filozof care provenea din mediul calvinist şi burghez al Genevei. În lucrarea care l-a făcut celebru, el a afirmat că problema fundamentală a cărei soluţie este contractul social, constă în a găsi o formă de asociaţie care să apere şi să protejeze cu toată forţa comună persoana şi bunurile fiecărui asociat, şi în cadrul căreia fiecare dintre ei, unindu-se cu toţi, să nu asculte totuşi decât de el însuşi şi să rămână tot atât de liber ca şi mai înainte[4]. În concepţia lui Rousseau pactul social dă corpului politic o putere absolută asupra membrilor săi, care dirijată de către voinţa generală, poartă denumirea de suveranitate.

Sunt puţini analişti care analizează toate consecinţele contractului social. Acesta este în realitate plin de pericole, chiar pentru societatea civilă. Dacă în starea naturală omul deţinea o libertate absolută, cu înclinaţii instinctive pentru luptă şi supravieţuire, pentru a-şi impune altora propriile ambiţii şi interese, nevoi, pactul social aplatizează individualităţile, le uniformizează printr-o limitare egalitară. Apare astfel pericolul ca omul să se dezintereseze chiar de nevoile sale şi să opteze pentru conformare, aplicând cu supuşenie decizia statală, chiar şi când aceasta este excesivă. Excesul de statalitate este unul dintre pericolele pactului social. Iată motivul pentru care cetăţeanul trebuie să aibă acces real la procesul de luare a deciziilor.

Religia catolică, deşi propovăduieşte supunerea, o limitează. Dimpotrivă, teoria calvinistă a contractului social susţine că „păcatul de căpetenie al omului este că face lucrurile după capul său. Tot binele de care este capabilă omenirea stă în supunere"[5]. Şi religia ortodoxă este adeptă a supunerii.

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *J. Touchard*, Histoire des ideés politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 278-282.

[2] *B. Chantebaut*, op. cit., p. 15.

[3] „Pentru a înţelege dreptul puterii politice şi a-l deduce din originea sa trebuie să luăm în considerare starea în care se află oamenii în mod natural, o stare perfectă de libertate de a-şi hotărî acţiunile şi de a dispune de posesiunile şi persoanele lor aşa cum găsesc potrivit, în limitele legii naturale, fără a cere permisiunea şi fără a depinde de voinţa altui om" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 52).

[4] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 99.

[5] *J.S. Mill*, Despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994, p. 80.

Este esenţial ca puterea să fie legitimă şi să se exercite în cadrul legislaţiei constituţionale adoptate în mod democratic. Legitimitatea este un element fundamental al puterii politice, de care depinde autoritatea acesteia, capacitatea sa de conservare sau de apărare, de adaptabilitate la confruntările noi ale vieţii politice, ale societăţii civile. Acţiunile guvernamentale sunt legitime, în măsura în care răspund intereselor naţionale, „Binelui comun". Dacă acţiunile guvernamentale „sunt pe placul poporului", îi satisfac acestuia aşteptările, ele sunt considerate legitime. Dacă Guvernul nu este perceput de la bun început de către cetăţeni ca fiind legitim, este de presupus că procedurile democratice la care va recurge ulterior acesta, nu îi vor conferi legitimitate[1]. Într-o societate democratică, pierderea pe parcursul guvernării a legitimităţii instituţiilor de conducere la nivel central şi local, scăderea gradului de reprezentativitate a acestora sunt semne ale rupturii contractului social. Efectul în plan psihologic al destrămării înţelegerii mutuale între conducători şi conduşi este mult mai dramatic. Un electorat care nu se mai simte reprezentat de cei pe care i-a votat, pe care i-a învestit în funcţie echivalează, pe de-o parte, cu erodarea caracterului reprezentativ al unor autorităţi, iar pe de altă parte, cu pierderea identităţii de sine a naţiunii, cu intrarea acesteia într-o stare de confuzie, de derută civic-politică, ceea ce riscă să ducă la pasivitate faţă de jocul politic democratic, transformat într-un exerciţiu artificial şi convenţional, rezervat exclusiv partidelor politice incapabile însă să-şi exercite rolul de intermediar funcţional între cei guvernaţi şi guvernanţi. *Legitimitatea* nu se confundă cu termenul de *legalitate* care exprimă conformitatea conduitei individului sau a unei persoane juridice, cu dispoziţiile legale.

O putere devine ilegitimă prin contestarea ei de către întreaga naţiune sau de către majoritatea populaţiei. O condiţie a legitimităţii este respectarea de către putere a constituţiei. Astfel, un guvern desemnat legal poate deveni ilegitim din cauza activităţii sale care nu este conformă cu prevederile constituţiei. Lipsa de legitimitate într-o asemenea situaţie se exprimă prin pierderea de către guvern a suportului popular sau prin retragerea sprijinului partidelor parlamentare[2]. În primul caz, ilegitimitatea guvernului are conotaţii moral-politice şi evidenţiază că poporul nu mai are încredere în echipa guvernamentală şi în programul acesteia de guvernare. În al doilea caz, ilegitimitatea este pusă în discuţie chiar de către parlament. Orice formă de guvernare a oamenilor trebuie să fie conformă cu principiile şi convingerile lor politice şi etice. Numai dacă există o deplină compatibilitate între caracterele, forma şi atribuţiile organismelor de conducere şi ceea ce consideră poporul că trebuie să fie moral în politică, Guvernantul se bucură de încrederea cetăţenilor. Aşa cum observa R. Dahl,

---

[1] *J. Keane*, Societatea civilă. Imagini vechi, viziuni noi, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 63.

[2] Conceptul de legitimitate raportat la o instituţie socială are deopotrivă conotaţii juridice şi politice, unii autori conferindu-i chiar sensuri psiho-sociologice. Sensul juridic al legitimităţii unei instituţii sociale indică faptul că modul de constituire, organizarea şi funcţionarea acesteia sunt conforme cu legea. Din acest punct de vedere, legitimitatea unei instituţii sociale relevă că aceasta a fost constituită şi funcţionează potrivit legii. Legitimitatea instituţiilor sociale existente într-o societate depinde de suportul lor popular, fiind în acelaşi timp un factor de coeziune socială (*J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago 1988, p. 324. A se vedea şi *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 565-566).

hotărârile importante referitoare la politici, fie ele personale sau guvernamentale, necesită judecăţi etice[1]. Partidul politic care nu ţine seama de această legătură şi câştigă, din diferite motive alegerile parlamentare, cu siguranţă le va pierde după o singură legislatură cât s-a aflat la putere. Potrivit unuia dintre principiile fundamentale ale democraţiei, încă din perioada sa clasică din vremea lui Pericle, cei ce conduc trebuie să cunoască foarte bine şi să ţină seama de cerinţele, interesele şi aşteptările celor conduşi, pentru că deciziile lor îi privesc pe aceştia. În calitate de Guvernant, nu te aştepţi la încrederea poporului dacă hotărârile ce îl privesc, sunt primite de acesta cu indiferenţă sau, chiar, cu un sentiment de respingere. În situaţia în care un regim politic îşi pierde cu totul legitimitatea, viaţa politică în ansamblul ei intră într-un proces de decadenţă exprimat în primul rând printr-o criză de conducere, lipsa sprijinului popular, prin recurgerea la măsuri de represiune, prin îndepărtarea, până la separare totală, a clasei politice de cei guvernaţi. Într-o asemenea situaţie, partidele politice aflate la putere, clasa politică rămasă fidelă acestora, aparatul administrativ birocratic, îndeosebi cel represiv, intră împreună într-o acută criză de legitimitate.

Simpla contestare a unui guvern de către partidele din opoziţia parlamentară sau de opinia publică (prin mitinguri de protest, demonstraţii antiguvernamentale, marşuri, grevă generală ş.a.) nu înseamnă însă automat şi pierderea legitimităţii guvernului. Raţiuni de ordin practic impun cerinţa stabilităţii instituţiilor constituţionale şi în cadrul acesteia, a autorităţilor guvernante. De aceea, contestarea publică a unor autorităţi statale nu are ca rezultat automat revocarea acestora şi înlocuirea lor cu altele. În cazul analizat de noi, ilegitimitatea trebuie constatată oficial pe cale parlamentară, prin votarea unei moţiuni de cenzură sau ca rezultat al unei revoluţii sau revolte populare. În cazul constatării ilegitimităţii guvernului, urmează ca acesta să fie înlocuit cu un alt guvern, cu respectarea dispoziţiilor constituţionale în materie.

Elementele legitimităţii puterii politice sunt: legalitatea instituirii puterii (cu respectarea constituţiei) şi corecta folosire a acestei puteri (în conformitate cu legile statului). Mijloacele constituţionale prin care exercitarea puterii se întemeiază pe învestitură şi prin care oficialităţile publice sunt condiţionate de structuri juridice predeterminate sunt condiţii *sine qua non* care permit înlocuirea conducătorilor, limitarea perioadei în care rămân în funcţie, responsabilizarea lor în faţa poporului şi împiedicarea abuzurilor de putere[2]. Problema abuzului de putere se pune în mod obişnuit numai într-o societate democratică, în care abuzul individual comis de un funcţionar public face notă distonantă cu modelul standard de comportament administrativ, respectat cu rigurozitate în întreaga administraţie. Dimpotrivă, într-o societate totalitară, guvernantul nu se împiedică de un abuz, atâta timp cât întregul sistem de guvernare este în esenţă represiv[3].

În societăţile democratice, legitimitatea puterii este evaluată în funcţie de amplitudinea votului popular exprimat pentru o anumită forţă politică. Pornind de la acest principiu, Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea

---

[1] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 71.

[2] *G. Sartori*, op. cit., p. 195.

[3] *L. Boia*, Mitul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2003, p. 110.

umană a C.S.C.E. din 29 iunie 1990 prevede că statele participante declară că voinţa poporului, exprimată liber şi echitabil în cadrul unor alegeri periodice şi cinstite este fundamentul autorităţii şi legitimităţii oricărui guvern. Prin documentul menţionat, statele participante la Conferinţă şi-au afirmat responsabilitatea ce le revine pentru apărarea ordinii democratice stabilite prin voinţa suverană a poporului împotriva actelor de terorism sau violenţă în scopul răsturnării ordinii democratice. Trebuie să precizăm că naţionalismul exacerbat, extremismul, xenofobismul, chiar dacă electoral au un anumit sprijin popular, nu pot să-şi aroge o legitimitate substitutivă a legitimităţii democratice reale. Legitimitatea puterii indică şi capacitatea guvernanţilor de a obţine din partea celor guvernaţi supunerea, dar fără a recurge la forţă sau constrângere. Legitimitatea guvernanţilor este posibilă doar în condiţiile democraţiei reprezentative, ale pluralismului politic.

Este important de subliniat că în numele legitimităţii sale, instituţia politică exercită dominaţia socială. La rândul său, populaţia se supune ordinelor primite de la guvernant (instituţia politică) în numele aceleiaşi legitimităţi, pe care, de altfel, i-a conferit-o prin sprijinul său electoral. Guvernarea trebuie să fie nu numai legitimă, ci şi eficientă. Eficienţa unei conduceri depinde de o multitudine de factori, în primul rând de conţinutul şi obiectivele programului de guvernare. Se spune despre o guvernare că este eficientă, dacă a reuşit să atingă un procent ridicat din obiectivele pe care le-a propus şi pentru care a primit votul de încredere din partea cetăţenilor. O guvernare eficientă va avea ca rezultat asigurarea sau consolidarea stabilităţii instituţiilor politice democratice. Un alt criteriu pentru o guvernare eficientă este reducerea sau controlarea fenomenului corupţiei. Într-o guvernare eficientă birocraţia aparatului administrativ nu dăunează raporturilor între cetăţean şi administraţia publică centrală sau locală. Şirul factorilor de care depinde o guvernare eficientă poate continua. Dahl considera că prin eficienţa guvernării se înţelege că un Cabinet acţionează în vederea rezolvării problemelor considerate de importanţă majoră de către cetăţenii care se confruntă cu ele şi pentru care găsesc că ar fi potrivită acţiunea guvernamentală[1]. Pentru justificarea legitimităţii puterii de comandă exercitată de Guvernant, s-au invocat mai multe teorii. Dintre acestea, se remarcă în mod deosebit cea formulată de Weber. Potrivit acestuia, există trei tipuri de legitimare a puterii în numele căreia liderul exercită dominaţia: calităţile personale ale liderului (dominaţia charismatică); tradiţia (dominaţia este acceptată de populaţie ca un obicei intrat în conştiinţa publică); legală (poporul se supune ordinelor şi legilor adoptate de autorităţile publice pe care el le-a învestit în mod legal cu atribuţii de guvernare).

Din punct de vedere sociologic, legitimitatea a fost definită ca fiind caracteristica puterii (a sursei, naturii şi organizării sale) de a fi conformă cu ceea ce poporul crede preferabil sau corespunzător potrivit anumitor norme juridice, morale sau unor tradiţii consacrate[2].

Din punct de vedere politologic legitimitatea este considerată un principiu de întemeiere şi justificare a unui sistem de guvernământ care presupune, o anumită

---

[1] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 121.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar de Sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 329-330.

recunoaştere de către cei guvernaţi, a dreptului de a conduce exercitat de cei care guvernează[1].

În prezent, conceptul de suveranitate cunoaşte o serie de transformări în special în ţările din Europa Occidentală. Astfel, statele membre ale Uniunii Europene se află într-un proces de interdependenţă în domeniul strategiei politice, economice, vamale, financiare, militare care le diminuează suveranitatea. Moneda unică europeană, dreptul european şi colaborarea lor militară constând în crearea unei Forţe rapide de reacţie a U.E. sunt factori care afectează suveranitatea statului-naţiune. Tratatul de la Maastricht, modificat prin Tratatul de la Amsterdam din 1997, a creat un sistem nou de relaţii internaţionale datorită căruia conceptul de suveranitate urmează să fie înţeles nuanţat faţă de accepţiunea iniţială. Desigur, principiul potrivit căruia puterea rezidă în popor îşi menţine actualitatea, dar exerciţiul puterii de stat încetează să mai fie apanajul exclusiv al statului-naţiune. Prin Tratatul de la Lisabona din 2007 s-a întărit şi mai mult unitatea politică în cadrul Uniunii Europene. Cetăţenii statelor membre ale Uniunii sunt direct reprezentaţi la nivelul acesteia prin Parlamentul European[2]. Tratatul de la Lisabona a sporit, ca atare, reprezentarea directă a cetăţenilor europeni, extinzând în mod semnificativ puterile Parlamentului European[3]. Acest lucru nu a însemnat, însă, o întărire a suveranităţii parlamentelor naţionale.

Relaţia suveranitate-guvernare cunoaşte, astfel, mutaţii esenţiale în condiţiile în care organizaţii regionale cum sunt NATO, Consiliul Europei şi U.E. au încetat să fie asociaţii de state, devenind organisme supranaţionale care preiau pe seama lor o serie de prerogative ale suveranităţi statelor membre. Mai mult chiar, principiul neintervenţiei în treburile interne ale altui stat, consacrat ca atare în importante documente ale dreptului internaţional, inclusiv în Carta ONU [art. 2 alin. (7)], a fost demonetizat după 1989 prin acceptul statelor membre ale NATO pentru intervenţia armată în unele state (Irak, zone ale fostei republici Iugoslavia) motivată de încălcarea drepturilor omului.

Deşi, potrivit principiilor fundamentale ale dreptului internaţional public respectarea drepturilor omului constituie o problemă care ţine de competenţa exclusivă a fiecărui stat, practica internaţională din ultimul deceniu înregistrează interferenţa unor organizaţii internaţionale controlate de superputeri militare şi economice în politica internă a altor state, pentru a „corecta" maniera în care acestea abordează aspecte ţinând de politica internă, printre care şi problematica minorităţilor naţionale, a drepturilor omului în general. Noţiunea de protecţie internaţională a drepturilor omului este, însă, aplicată selectiv de la un stat la altul deşi încălcări ale drepturilor omului au loc în orice stat, inclusiv în ţări cu democraţie consolidată.

În funcţie de interese politico-militare, strategice, economice ori geopolitice, principiul neintervenţiei în treburile interne ale altui stat este părăsit şi pentru prevenirea şi combaterea actelor de terorism ori pentru sancţionarea încălcării drepturilor şi

---

[1] Mica enciclopedie de politologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977, p. 262-263; *S. Tămaş*, Dicţionar politic, Ed. Academiei, Bucureşti, 1993, p. 149.

[2] A se vedea *R. Schutze*, Dreptul constituţional al Uniunii Europene, Ed. Universitară, Bucureşti, 2012, p. 43.

[3] Ibidem.

libertăţilor cetăţeneşti. Astfel, Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. din 29 iunie 1990 prevede responsabilitatea statelor participante la Conferinţă pentru apărarea şi protejarea, conform legilor lor şi aranjamentelor lor internaţionale, a ordinii democratice împotriva grupurilor sau organizaţiilor care recurg la acte de terorism[1]. Prin rezoluţia nr. 1373 din 28 septembrie 2001, Consiliul de Securitate al ONU a impus statelor membre ale acestei organizaţii obligaţia de cooperare împotriva terorismului.

Este un fapt ce nu poate fi contestat că unele state acordă o importanţă sporită combaterii terorismului recurgând la acţiuni militare care au încălcat concepţia clasică şi practica ultimelor decenii privind principiile drepturilor omului. Apărarea acestora pare să treacă pe un plan secund faţă de acţiunea împotriva terorismului[2].

Nu orice tip de terorism intră sub incidenţa dreptului constituţional sau a dreptului internaţional. Dintre multiplele categorii de terorism, ne referim, în acest sens, la terorismul politic, manifestat prin comiterea unor delicte politice, definite la Conferinţa internaţională pentru unificarea dreptului penal de la Haga din 1935 ca „infracţiuni îndreptate contra organizării şi funcţionării statului, ca şi cele care sunt îndreptate împotriva drepturilor pe care le au cetăţenii"[3]. În ultimele decenii, statele lumii sunt confruntate cu terorismul internaţional[4]. Pentru combaterea acestui flagel statele şi-au exprimat, printre altele, acordul de a sancţiona actele de terorism definite ca atare prin documentele internaţionale, care prevăd chiar şi durata maximă a pedepsei, interferându-se în acest fel în jurisdicţia penală a statelor suverane[5].

---

[1] „Terorismul şi teroarea sunt două fenomene indisolubil legate, teroarea fiind unul dintre mijloacele de asigurare a dominaţiei, în timp ce terorismul, imitând metodele teroarei, constituie de fapt răspunsul la aceasta. Teroarea şi terorismul se folosesc în mod practic de aceleaşi metode, existenţa celei dintâi generând-o pe cealaltă" (*F. Hacker*, Terreur et terrorisme, Flammarion, Paris, 1976, p. 21). A se vedea şi *I. Bodunescu*, Terorismul – fenomen global, Casa Editorială Odeon, Bucureşti, 1997, p. 14-15.

[2] Atrăgând atenţia asupra acestei schimbări de optică, secretarul general al ONU a precizat într-o declaraţie făcută în faţa Consiliului de Securitate al ONU, la 18 ianuarie 2002, că „trebuie să înţelegem bine cu toţii că nu există alternativă între o acţiune eficientă împotriva terorismului şi protejarea drepturilor omului. Dimpotrivă, am convingerea că pe termen lung vom constata că drepturile omului, alături de democraţie şi echitate socială, sunt cele mai bune măsuri profilactice împotriva terorismului. Deşi este categoric nevoie de vigilenţă pentru prevenirea acţiunilor teroriste şi de fermitate în condamnarea şi pedepsirea acestora, ar fi un act de autoînfrângere dacă vom sacrifica în acest proces alte priorităţi cheie, cum ar fi drepturile omului".

[3] Apud *I. Budunescu*, op. cit., p. 24.

[4] Asupra conceptului de terorism internaţional, a se vedea *I. Cloşcă*, op. cit., p. 290-291.

[5] A se vedea, în acest sens, art. 5 din Decizia-cadru a Consiliului European privind combaterea terorismului (COM 2001) 521 final din 19 septembrie 2001. În cursul anilor, comunitatea internaţională a adoptat un număr impresionant de documente pentru combaterea actelor de terorism (aproape 2000 de documente – rezoluţii, convenţii, protocoale – au fost adoptate în cadrul ONU). ONU, Consiliul Europei, N.A.T.O., U.E. au adoptat de-a lungul anilor un set complex de documente pentru combaterea terorismului. Indiferent de criteriile care au stat la baza definirii actelor de terorism, sub egida ONU au fost elaborate, de la înfiinţarea acestei organizaţii şi până în prezent, un număr impresionant de rezoluţii, convenţii şi protocoale privind combaterea acestui flagel.

Capitolul V
Forma statului: structura de stat, forma de guvernământ, regimul politic

§1. Conceptul formei de stat

Forma de stat este un concept politico-juridic care exprimă modul de constituire şi exercitare a puterii, de organizare şi conducere a societăţii prin stat[1]. Într-o altă formulare, forma statului exprimă modul de organizare a conţinutului puterii, structura internă şi externă a acestui conţinut[2].

Forma statului este unul dintre cele mai vechi concepte rezultate din studierea fenomenului statal în general, a organizării şi conducerii statale, în special. În doctrina constituţională, forma de stat este analizată sub trei aspecte: forma structurii de stat; forma de guvernământ şi regimul politic. Deşi distincte, cele trei aspecte sunt strâns legate şi condiţionate unul de celălalt.

Dorim să precizăm că forma statului nu este un concept integrator, care ar cuprinde într-o sinteză teoretică cele trei aspecte enunţate. Se poate spune că forma statului poate apărea sub o întreită înfăţişare, în funcţie de criterii distincte. Aceste trei criterii sunt: modul de organizare şi exercitare a puterii suverane pe teritoriul statului; caracteristicile şi prerogativele organismului învestit cu funcţiile de şef al statului; metodele de guvernare.

În funcţie de cele trei criterii, statul va căpăta o anumită formă: stat unitar/stat federal; monarhie/republică; va avea un regim politic democratic sau autocratic, ori autoritar.

Indiferent de mărime, de potenţial economic sau militar etc., orice stat, ca entitate suverană, deţine prerogativa, în virtutea suveranităţii sale, de a decide în mod liber şi în conformitate cu prevederile constituţionale ce formă de guvernământ, de structură, ori de regim politic să adopte.

Opţiunea pentru o anumită formă de stat este în primul rând o opţiune politică. Dar nu a statului propriu-zis, reprezentat prin parlament sau prin şeful puterii executive şi cu atât mai puţin a guvernului. Decizia oricăreia dintre cele trei autorităţi publice menţionate, prin care s-ar hotărî adoptarea unei forme a statului sau a alteia,

---

[1] *S. Popescu*, Forma de stat, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1983, p. 14. A se vedea şi: *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Târgu-Mureş, 1993, p. 180; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 141-142; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 131-132.

[2] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, Bucureşti, 1996, p. 109.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

echivalează cu un act politic de guvernare. Opţiunea pentru oricare dintre formele de stat nu poate fi decât rezultatul unui referendum popular.

Caracterul real al unei astfel de opţiuni depinde de gradul de participare a cetăţenilor la referendum, de sinceritatea votului şi, nu în ultimă instanţă, de faptul dacă populaţia cu drept de vot a avut reprezentarea exactă a semnificaţiei formei de stat faţă de care şi-a exprimat opinia.

Oricare i-ar fi forma de stat, în cele trei aspecte ale acesteia, din punct de vedere al elementelor sale constitutive, al trăsăturilor sale caracteristice, statul ca fenomen politic ori social rămâne neschimbat. Deşi formele de stat sunt diferite, ele prezintă aceleaşi principale caracteristici definitorii ale fenomenului statal. Astfel, Franţa, Republica Populară Chineză, Austria, Republica Federală Germania, S.U.A., Cuba, România, Iran sau Marea Britanie au structuri de stat, forme de guvernământ şi chiar regimuri politice diferite, dar caracteristicile lor esenţiale – cele care le definesc trăsăturile statale – rămân aceleaşi: statele respective sunt subiecte de drept în raporturile de drept constituţional, de drept internaţional etc., sunt egale între ele din punct de vedere juridic ş.a.m.d.[1)]

§2. Structura de stat

Din punct de vedere conceptual, prin structura de stat se înţelege *modul de dispunere, organizare şi exercitare a puterii în raport cu teritoriul statului*[2)].

Este unanim acceptat în doctrina constituţională că din punct de vedere al structurii de stat, statele pot fi împărţite în două categorii: state unitare şi state compuse. În afară de aceste două categorii principale, istoria constituţională a unor state consemnează forme particulare ale categoriilor menţionate.

§3. Statul unitar

Statul unitar prezintă următoarele caracteristici principale:

a) este format dintr-un ansamblu unic de organisme constituţionale prin care se exercită puterea politică la nivel central şi local;

b) activitatea de guvernare se difuzează de la centru pe cale ierarhică;

c) există o singură ordine juridică întemeiată pe o constituţie unică;

d) populaţia are o singură cetăţenie. În literatura de specialitate se subliniază constant că trăsătura principală a statului unitar este existenţa unei ordini juridice

---

[1)] În cadrul acestui capitol ne ocupăm, îndeosebi, de aspectele legate de structura de stat şi forma de guvernământ. Regimul politic va fi studiat mai amplu într-un capitol distinct, consacrat clasificării tipologice a regimurilor politice.

[2)] Structura de stat reprezintă organizarea de ansamblu a puterii în raport cu teritoriul, ea indică dacă statul este constituit din unul sau mai multe state membre (a se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 141). Structura de stat desemnează integritatea sistemului puterii de stat, modul de organizare a acestei puteri pe un anumit teritoriu (*I. Deleanu*, op. cit., p. 131).

unice, ceea ce înseamnă că legea este aceeaşi pentru toţi, că are aceeaşi valoare şi forţă obligatorie pentru întreaga populaţie[1]. Cu alte cuvinte, voinţa politică a naţiunii exprimată prin Reprezentanţa Naţională (Parlamentul) are un conţinut identic şi se aplică în mod unitar pe întregul spaţiu statal.

Bernard Chantebout defineşte statul unitar ca acel stat în care voinţa politică unică se impune ansamblului cetăţenilor, care sunt astfel supuşi aceloraşi legi în toate domeniile vieţii sociale[2]. Un alt autor francez, Jacques Cadart arată că statul unitar poate fi centralizat sau descentralizat, dar întotdeauna va deţine toate competenţele care presupun exercitarea autorităţii statale[3]. Caracteristica de stat unitar presupune implicit caracterul indivizibil al teritoriului, care în mod normal trebuie prevăzut ca atare în Constituţie. Totuşi, sunt cazuri în istoria constituţională a unor state unitare, când în constituţiile acestora sau în alte acte cu valoare constituţională s-a prevăzut expres că ele sunt indivizibile, pentru a se înlătura tendinţele federaliste[4].

Deşi statul este unitar, teritoriul său poate fi împărţit în unităţi administrativ-teritoriale. Subdiviziunile administrativ-teritoriale ale statului au caracter eminamente administrativ şi nu constituie state în interiorul statului.

Structura unitară a statului s-a format, în general, odată cu apariţia statului însuşi. Acesta a fost cazul unora dintre cele mai vechi state europene (Franţa, Grecia ş.a.) a căror formare a fost rezultatul unificării mai mult sau mai puţin violente a unor teritorii sub conducerea unei dinastii sau a unui lider politic.

Structura unitară a statului este în principiu concepută pe principiul centralizării, ea presupunând, aşa cum am arătat deja, un ansamblu unic de instituţii şi puterea de control a autorităţilor publice centrale asupra autorităţilor locale. Aceasta înseamnă că statul unitar are o singură constituţie şi o legislaţie uniformă, o singură organizare administrativ-teritorială, un singur parlament, un singur şef al statului şi un guvern unic, un singur sistem de organizare judecătorească, a căror competenţă se extinde pe întregul teritoriu al statului fără nicio excepţie[5]. În mod corespunzător, ordinea juridică are un caracter unitar, actele normative adoptate de parlament sau de guvern în executarea legilor aplicându-se fără excepţii tuturor destinatarilor acestora.

Trebuie menţionat că, teoretic, exercitarea puterii presupune concentrarea acesteia la un centru unic de decizie care o va converti în decizii obligatorii pentru întreaga populaţie şi pentru întregul teritoriu al statului. Teoretic, într-un stat unitar organizat

---

[1] A se vedea, în acest sens, *Fr. Delpérée, M. Verdussen*, Le Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 47.

[2] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995, p. 66.

[3] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1990, p. 59.

[4] Convenţia naţională desemnată în 1792 pentru a elabora o nouă constituţie a Franţei a proclamat la 25 septembrie 1792 printr-o declaraţie solemnă că Republica franceză este una indivizibilă (a se vedea Les Constitutions de la France depui 1789, Flammarion, Paris, 1995, p. 79). Primul articol al Constituţiei Franţei din 1793 reia textul din declaraţia Convenţiei naţionale.

[5] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Cujas, Paris, 1973, p. 100-102.

pe principii strict centraliste, organismele conducătoare îşi vor asuma şi exercita toate competenţele de drept public, căci în afara acestora nu va mai exista nicio altă instituţie publică[1].

Aceasta este schema generală a oricărui act de putere. Astfel, în monarhiile absolutiste puterea era exercitată pe principii stricte de centralizare, pentru ca monarhul să controleze, direct sau prin aparatul său specializat de funcţionari administrativi, modul în care i se respectau deciziile. Centralizarea a fost, astfel, reazemul absolutismului monarhic.

În statul modern, întemeiat pe principiile statului de drept, centralizarea joacă un rol asemănător ca în monarhiile absolutiste, dar, evident cu mijloace şi obiective diferite. Avem în vedere, în acest sens, că aparatul statal centralizat (centrul unic sau principal de decizie) reprezintă, de fapt, întreaga naţiune şi serveşte interesele generale ale acesteia. În acest caz, în statele moderne centralizarea puterii şi distribuirea ei de către un centru unic de decizie nu se mai fac în beneficiul unei singure persoane, ci al întregului popor.

În statul modern (apărut după Revoluţia franceză de la 1789) centralizarea politică a fost susţinută nu numai de factori politici şi juridici, ci şi de factori economici. Astfel, în doctrina economică a liberalismului s-a susţinut centralizarea, întrucât trecerea la o formă de organizare economică superioară – piaţa – implica suprimarea reglementărilor locale şi a piedicilor impuse mobilităţii economice, comerciale, financiare necesare dezvoltării economiei de piaţă[2].

Din punct de vedere practic, conducerea centralizată prezintă avantajul că actele parlamentului şi ale guvernului ar fi aplicate unitar pe întreg teritoriul statului. De asemenea, conducerea centralizată presupune dreptul de control al centrului asupra modului în care îi sunt respectate deciziile şi posibilitatea de corecţie a actelor care nu sunt conforme cu ordinele autorităţilor centrale. Potrivit unei asemenea scheme teoretice, într-un sistem centralizat numai organele centrale sunt abilitate să ia măsuri legislative şi decizii administrative pentru întreg teritoriul[3].

Centralizarea nu exclude crearea la nivel local a unui aparat funcţionăresc care facilitează raporturile centrului cu cei administraţi. În acest caz, aparatul local este supus controlului ierarhic al centrului[4].

O structură statală unitară concepută pe metode stricte de centralizare nu poate fi pusă, însă, în aplicare, în condiţiile statului modern. Aceasta deoarece orice structură unitară rigidă, supercentralizată presupune prin definiţie lipsa unor verigi intermediare, parţial autonome, între puterea centrală şi destinatarii deciziilor luate de guvernanţi. Astfel, în niciun stat modern nu se poate concepe ca membrii guvernului să se poată ocupa personal şi nemijlocit de soluţionarea tuturor problemelor guvernării ivite pe întreaga cuprindere a statului. O parte a acestor probleme este încredinţată

---

[1] *J. Cadart*, op. cit., p. 59.

[2] *X. Frege*, Descentralizarea, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 14.

[3] *C. Debbasch*, Science administrative. Administration publique, Dalloz, Paris, 1989, p. 198.

[4] Ibidem. A se vedea şi *L. Matei, C. Chabrot, D. Dincă*, Colectivităţile teritoriale. Experienţa franceză, Ed. Economică, Bucureşti, 2000, p. 25-41.

unor agenţi – aflaţi în legătură cu guvernul – cărora le sunt conferite atribuţii de administrare pe plan local.

De asemenea, şi activitatea judecătorească se desfăşoară în tribunale sau alte instanţe judecătoreşti integrate într-un sistem unic cu ramificaţii pe întreg cuprinsul ţării. Numai activitatea legislativă se desfăşoară la centru, dar de către agenţi, fie reprezentanţi ai naţiunii, fie şi ai colectivităţilor locale. În principiu, persoanele alese în parlament au calitatea de reprezentanţi ai naţiunii, fiind în serviciul poporului. În unele state, chiar unitare, cum ar fi Franţa sau Spania, deputaţii reprezintă naţiunea, iar senatorii colectivităţile teritoriale (art. 24 din Constituţia Franţei şi, respectiv, art. 69 din Constituţia Spaniei). În alte state, cum este de pildă România, atât deputaţii, cât şi senatorii reprezintă naţiunea.

Chiar dacă centralizarea absolută, adică conducerea statală exercitată exclusiv de la centru ar fi tehnic posibilă, din punct de vedere politic nu ar fi dezirabil să se încredinţeze atributele guvernării unui singur centru de decizie, deoarece acesta ar putea nesocoti interesele locale sau s-ar putea chiar să nu le cunoască. Acesta este motivul pentru care în practică centralizării i se aduc două corective, şi anume deconcentrarea şi descentralizarea. Dacă în cadrul centralizării raporturile se stabilesc între stat şi colectivităţile teritoriale, în cadrul descentralizării raporturile privesc autorităţile publice locale, desemnate prin sufragiu universal de către cetăţenii organizaţi în circumscripţii electorale, şi aceştia din urmă.

Centralizarea presupune concentrarea competenţelor administrative şi a resurselor financiare la un unic centru de comandă – Guvernul – pe când descentralizarea este concepută ca o descongestionare a centrului şi o învestire a unor autorităţi publice reprezentative la nivel local, cu atribuţii de gestiune administrativă pe principiul autonomiei.

Deconcentrarea ca formă atenuată a centralizării, cât şi descentralizarea nu se exclud reciproc, ambele fiind modalităţi diferite de dispunere şi organizare a puterii în teritoriu. O gestiune administrativă şi bugetară eficientă presupune stabilirea unui echilibru şi a unei unităţi armonioase între centralizare (deconcentrare) şi descentralizare. Dacă o centralizare rigidă afectează interesele comunităţilor sociale şi teritoriale, cu repercusiuni asupra capacităţii guvernului de a gestiona crize la nivel local, descentralizarea fără limită poate să ameninţe grav unitatea şi chiar integritatea unui stat. Iată de ce este necesar ca prin lege să se stabilească cu precizie şi claritate sfera de funcţionare a deconcentrării, precum şi a descentralizării.

3.1. Deconcentrarea

Prin definiţie, o putere centralizată presupune concentrarea acesteia de către un unic centru de putere (instituţiile de guvernare), în special de către puterea executivă. Aşa cum am văzut, concentrarea puterii şi exercitarea ei în mod centralizat nu sunt posibile. De aceea se recurge la deconcentrarea puterii[1)].

[1)] Asupra temei deconcentrării, a se vedea *J. Cadart*, op. cit, p. 60.

Deconcentrarea constă în diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorităţi publice locale, ai căror titulari sunt numiţi de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local[1]. Prin deconcentrare, puterea centrală renunţă la o parte din prerogativele sale, pe care le distribuie unor autorităţi publice locale[2]. Este vorba, aşadar, de repartizarea puterii de decizie a guvernului, în favoarea agenţilor locali (prefecţi) repartizaţi/numiţi de guvern în unităţi administrativ-teritoriale. Prefecţii sunt însărcinaţi să transmită şi să ia toate măsurile pentru a asigura respectarea programului guvernului şi – în anumite limite – să decidă ei înşişi în calitate de împuterniciţi ai guvernului central.

Astfel, prefectul – agent local al puterii guvernamentale centrale – execută ordinele primite de la guvern, dar în acelaşi timp ia el însuşi anumite decizii (de exemplu în domeniul contravenţional, al protecţiei sanitare, combaterii unor epidemii etc.). Atribuţiile concrete ale prefectului diferă de la un sistem juridic naţional la altul[3].

---

[1] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 611; *D. Apostol Tofan*, Probleme actuale ale descentralizării administrative, în S.D.R. nr. 3-4/1991, p. 143.

[2] Potrivit art. 2 lit. j) din Legea nr. 195/2006, deconcentrarea constă în redistribuirea de competenţe administrative şi financiare de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu. A se vedea şi *C.-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 663-664.

[3] Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată, prevede: „În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplineşte următoarele atribuţii principale:

a) asigură, la nivelul judeţului sau, după caz, al municipiului Bucureşti, aplicarea şi respectarea Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice;

b) acţionează pentru realizarea în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competenţele şi atribuţiile ce îi revin, potrivit legii;

c) acţionează pentru menţinerea climatului de pace socială şi a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituţionale şi sociale, acordând o atenţie constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autorităţile administraţiei publice locale pentru determinarea priorităţilor de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autorităţile şi organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condiţiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire şi intervenţie pentru situaţii de urgenţă;

g) dispune, în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora şi foloseşte în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinaţie;

h) utilizează, în calitate de şef al protecţiei civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenţie în situaţii de criză, în scopul desfăşurării în bune condiţii a acestei activităţi;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracţiunilor şi apărarea drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, prin organele legal abilitate;

Prin deconcentrare sunt scoase din competenţa puterii centrale anumite probleme de interes local, ce urmează a fi soluţionate de autorităţile locale înfiinţate în acest scop. În literatura de specialitate s-a menţionat că deconcentrarea este destinată echilibrării, pe de o parte, a tensiunilor centralizatoare care vor să concentreze toate deciziile etatice în cadrul administraţiei centrale şi, pe de altă parte, a proiectelor de teritorializare a puterii, prin care se urmăreşte apropierea centrului de nevoile reale ale unei ţări[1]. În cazul deconcentrării, Guvernul trebuie să fie întotdeauna preocupat ca agenţii deconcentraţi – îndeosebi prefecţii – să nu devină independenţi faţă de puterea centrală, ceea ce ar avantaja sau alimenta eventuale tendinţe de extindere a sferei legale deconcentrate şi chiar a celei descentralizate. Atât Guvernul, cât şi Parlamentul trebuie să găsească şi să aplice acele pârghii de echilibru între puterea centrală şi competenţa agenţilor deconcentraţi, care să asigure dezvoltarea armonioasă a întregului teritoriu şi utilizarea raţională a resurselor naturale, financiare şi umane existente la nivel local. Guvernul nu trebuie să permită, mai ales, prin alocarea preferenţială de fonduri bugetare supradimensionate unor colectivităţi teritoriale în detrimentul altora şi, prin aceasta, să favorizeze dezvoltarea inegală din punct de vedere economic şi social-cultural a unităţilor administrativ-teritoriale.

Desconcentrarea nu anulează autoritatea puterii centrale. Dimpotrivă, agenţii locali care reprezintă puterea centrală în unităţile administrative sunt numiţi de guvern şi sunt plasaţi sub controlul ierarhic al acestuia. Autorităţile centrale exercită un control ierarhic asupra agenţilor locali deconcentraţi, având dreptul de a le aproba, suspenda, anula sau modifica actele emise. De asemenea, pot să emită ordine, instrucţiuni obligatorii pentru autorităţile ierarhic inferioare. Controlul se exercită deopotrivă pentru motive de legalitate şi de oportunitate[2]. Controlul ierarhic nu trebuie să fie prevăzut expres de lege, întrucât este o consecinţă firească a centralizării. Practica deconcentrării nu prezintă niciun inconvenient pentru exercitarea actului de conducere statală. Organismele centrale îşi păstrează toate responsabilităţile prevăzute în constituţie. Avantajul deconcentrării constă, între altele, în faptul că agenţii locali desemnaţi de guvern cunosc mai bine realităţile politice, economice şi sociale

---

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naţionale hotărâte de Guvern şi a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituţii similare din ţară şi din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condiţiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale şi serviciile publice deconcentrate în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%".

Prefectul îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege şi de celelalte acte normative, precum şi însărcinările stabilite de Guvern.

[1] *L. Matei, C. Chabrot, D. Dincă*, op. cit., p. 36; a se vedea şi *V. Vedinaş*, Comentariul art. 120 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1150 şi urm.

[2] În acelaşi sens, a se vedea şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţiile politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 58-59.

la nivel local, au resurse proprii, putând să ia astfel decizii operative şi eficiente[1]. Oricum, ei se află sub autoritatea guvernului (adică a puterii centrale) şi sub controlul ierarhic al acestuia. Noţiunea de control ierarhic presupune dreptul autorităţii superioare de a modifica sau anula actele emise de agentul local care îi este subordonat.

3.2. Deconcentrarea serviciilor publice

Dorim mai întâi să precizăm că prin noţiunea de *serviciu public se înţelege orice activitate a autorităţilor publice desfăşurată pentru satisfacerea unui interes general (la nivel comunitar), care este atât de importantă, încât trebuie să funcţioneze în mod regulat şi continuu*[2]. Atragem atenţia că prin serviciu public nu se înţelege organismul care desfăşoară în mod continuu şi regulat o activitate de interes general[3].

Deconcentrarea serviciilor publice constă în înfiinţarea pe plan local a unor organisme specializate învestite prin lege cu atribuţia de a desfăşura un anumit serviciu public[4]. Asemenea organisme se află sub controlul ierarhic al centrului, de fapt, al unor autorităţi publice centrale care desfăşoară şi coordonează la nivel naţional activităţi publice cu acelaşi profil. Controlul administrativ ierarhic presupune dreptul de control al Guvernului sau al altei autorităţi a administraţiei centrale a statului asupra activităţii actelor autorităţilor deconcentrate, ce funcţionează la nivel local[5]. De pildă, Ministerul Culturii, Ministerul Sănătăţii, Ministerul Educaţiei Naţionale ş.a. organizează în teritoriu servicii publice deconcentrate asupra cărora exercită un control ierarhic. Organismele care înfăptuiesc servicii publice în regim deconcentrat beneficiază de autonomie în raporturile cu ministerele respective, care totuşi îşi păstrează dreptul de control asupra acestora.

Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 prevede în art. 2 lit. j) că prin deconcentrare se înţelege redistribuirea de competenţe administrative şi financiare de

---

[1] Legea nr. 340/2004 prevede în acest sens, în art. 26 alin. (1) că, pentru îndeplinirea atribuţiilor ce-i revin, prefectul emite ordine cu caracter normativ sau individual, în condiţiile legii. Ordinele care stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale şi sunt contrasemnate de conducătorii acestora. Ordinul prefectului devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoştinţă publică, când conţine dispoziţii normative, sau de la data comunicării în celelalte cazuri.

[2] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 15. Astfel de activităţi pot fi organizate în domeniul învăţământului, al sănătăţii, comunicaţiilor, ordinii publice ş.a. P. Negulescu definea serviciul public ca fiind „creat de Stat, judeţ sau Comună, cu o competenţă şi puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al Administraţiunii publice creatoare, pus la dispoziţiunea publicului pentru a satisface în mod regulat şi continuu o nevoie cu caracter general, căreia iniţiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacţie incompletă şi intermitentă" (*P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 123).

[3] În doctrina actuală de drept administrativ se face totuşi distincţie între serviciu public în sens de activitate şi serviciu public în sens de organism care desfăşoară activitatea respectivă.

[4] Asupra temei descentralizării, a se vedea, pe larg, *J. Cadart*, op. cit., p. 61-65.

[5] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 137/1994 (M.Of. nr. 23 din 2 februarie 1995).

către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu.

3.3. Descentralizarea

Principiului centralizării i s-a adus, pe lângă deconcentrare un alt corectiv principal: descentralizarea. Aparent, descentralizarea este o alternativă la centralizarea excesivă şi constă în *posibilitatea recunoscută de puterea centrală colectivităţilor locale de a adopta în anumite domenii sau la nivel teritorial anumite acte sau decizii, fără a se consulta în prealabil cu centrul sau a cere aprobarea acestuia.*

Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 prevede în art. 2 lit. l) că descentralizarea reprezintă transferul de competenţă administrativă şi financiară de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice locale sau către sectorul privat[1)].

Prin descentralizare sunt scoase din competenţa puterii şi autorităţii centrale anumite servicii publice de interes local sau din domenii speciale de activitate şi transferate în sarcina unor autorităţi ale administraţiei publice locale[2)]. Alte autorităţi (primari şi consilii locale) beneficiază de o anumită independenţă faţă de puterea centrală şi acţionează în mod autonom. Independenţa şi autonomia autorităţilor administraţiei publice locale se bazează pe faptul că aceste organisme sunt alese pe

---

[1)] A se vedea, pentru dezvoltări, *C.-S. Săraru*, op. cit., p. 653-662; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, ed. a 3-a, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 304.

[2)] Legea nr. 51/2006 – Legea serviciilor comunitare de utilităţi publice, republicată (M.Of. nr. 121 din 5 martie 2013) prevede în art. 1 alin. (2) şi (4) că „serviciile comunitare de utilităţi publice, denumite în continuare servicii de utilităţi publice, sunt definite ca totalitatea activităţilor reglementate prin prezenta lege şi prin legi speciale, care asigură satisfacerea nevoilor esenţiale de utilitate şi interes public general cu caracter social ale colectivităţilor locale, cu privire la: a) alimentarea cu apă; b) canalizarea şi epurarea apelor uzate; c) colectarea, canalizarea şi evacuarea apelor pluviale; d) producţia, transportul, distribuţia şi furnizarea de energie termică în sistem centralizat; e) salubrizarea localităţilor; f) iluminatul public; g) administrarea domeniului public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi altele asemenea; h) transportul public local".

„Serviciile de utilităţi publice fac parte din sfera serviciilor publice de interes general şi au următoarele particularităţi: a) au caracter economico-social; b) răspund unor cerinţe şi necesităţi de interes şi utilitate publică; c) au caracter tehnico-edilitar; d) au caracter permanent şi regim de funcţionare continuu; e) regimul de funcţionare poate avea caracteristici de monopol; f) presupun existenţa unei infrastructuri tehnico-edilitare adecvate; g) aria de acoperire are dimensiuni locale: comunale, orăşeneşti, municipale sau judeţene; h) sunt înfiinţate, organizate şi coordonate de autorităţile administraţiei publice locale; i) sunt organizate pe principii economice şi de eficienţă; j) pot fi furnizate/ prestate de către operatorii titulari de licenţă care sunt organizaţi şi funcţionează fie în baza reglementărilor de drept public, fie în baza reglementărilor de drept privat; k) sunt furnizate/ prestate pe baza principiului «beneficiarul plăteşte»; l) recuperarea costurilor de exploatare ori de investiţie se face prin preţuri şi tarife reglementate sau taxe speciale".

plan local şi nu numite de puterea centrală[1]. Autorităţile administraţiei publice locale au patrimoniu propriu şi organizare internă de sine stătătoare, funcţionând în condiţiile legii.

În realitate, descentralizarea este, la fel ca şi centralizarea, o metodă de organizare şi conducere statală. Aceste două noţiuni nu se exclud una pe alta. Viaţa practică ilustrează că o centralizare excesivă şi, respectiv, o descentralizare absolută afectează deopotrivă şi profund substanţa actului de conducere statală[2].

Atragem atenţia că descentralizarea nu se opune ideii de centralizare politică a statului. De asemenea, descentralizarea nu are nimic comun cu raporturile existente între statul federal şi componentele federaţiei.

Descentralizarea are la bază principiul potrivit căruia cei guvernaţi îşi cunosc mai bine interesele decât guvernantul central şi pot gestiona cu mai multă eficienţă resursele ce li se alocă în acest scop[3]. Potrivit doctrinei de specialitate, descentralizarea presupune înfiinţarea unor subiecte de drept speciale care beneficiază de autonomie pe plan local (descentralizare teritorială) sau cărora li se stabileşte o competenţă materială în anumite domenii[4].

3.4. Autonomia administrativă locală

Autonomia constă în *repartizarea puterii de decizie între guvernul central, pe de o parte, şi agenţii locali, pe de altă parte (primari, consiliile locale) care sunt într-o anumită măsură independenţi de puterea centrală, adică au dreptul de a lua diferite măsuri fără a fi cenzuraţi sau fără a cere aprobarea guvernului central*[5]. Una dintre deosebirile existente între prefect, pe de o parte, şi consiliile locale şi primari, pe de altă parte, constă în faptul că prefectul este numit printr-un act administrativ, pe când membrii consiliilor locale şi primarii sunt aleşi prin vot universal. Relativa independenţă a autorităţilor administraţiei publice locale presupune autonomia administrativă

---

[1] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 611; *D. Apostol Tofan*, Probleme actuale ale descentralizării administrative, în Revista de Drept Românesc nr. 3-4/1991, p. 143; *E. Popa*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 5.

[2] Sfintele Scripturi conţin îndrumări extreme de preţioase pentru ştiinţa guvernării. Iată, de pildă, îndemnul primit de Moise din partea socrului său, Ietro, care observase că ginerele său era adeptul unei conduceri supracentralizate, concentrând în mâinile sale întreaga putere de decizie. La sfatul socrului său, Moise instituie un sistem de guvernare descentralizată desemnând din cardul poporului un gen de agenţi locali ale căror calităţi sunt, între altele, spiritual de dreptate şi lipsa de lăcomie, şi cărora le stabileşte competenţe mai puţin complexe şi de interes restrâns (Ieşirea. 18. 13-26).

[3] „Asociaţiile naturale de cetăţeni, colectivităţile teritoriale reprezintă corpuri intermediare interpuse între individ şi stat stabilind reguli adaptate fiecărui cadru geografic şi personalizând autoritatea statală în funcţie de problemele locale" (a se vedea *C. Debbasch*, op. cit., p. 224).

[4] A se vedea, pentru dezvoltări: *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ, Cernăuţi, 1944, p. 74-75; *P. Negulescu*, op. cit., p. 609-611; *C. Debbasch*, op. cit., p. 199.

[5] A se vedea, în acest sens şi *H. Hannum*, Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights, Philadelphia, 1990, p. 3-4.

şi mai ales financiară a acestora. Autorităţile locale nu dispun de guvern, parlament sau instanţe judecătoreşti proprii. Autonomia are, prin urmare, un caracter pur administrativ[1]. Prerogativele ce li s-au conferit sunt limitate, statul păstrând rolul preponderent în conducerea centralizată. Autorităţile publice locale deţin dreptul de a reglementa de sine stătător şi pe răspundere proprie – într-un cadru legal prevăzut de lege – problemele comunităţii locale[2].

În practica administrativă, această competenţă a autorităţilor locale este denumită convenţional „sferă proprie de acţiune". Potrivit art. 120 din Constituţia României, administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice. Prin lege se prevede că primarul este autoritatea executivă iar consiliile locale sunt organisme deliberative. Observăm că în art. 120, Constituţia se referă la descentralizare şi deconcentrare, iar în art. 123 numai la deconcentrare[3].

Autonomia locală se stabileşte pe cale legislativă, deci ca o expresie de voinţă a Parlamentului. În unele situaţii, autonomia locală este rezultatul unui război civil sau pur şi simplu al separării unei comunităţi locale de restul autorităţilor publice centrale, motivul principal fiind de ordin politic şi diversionist. Scopul principal al unei astfel de separări forţate, neconstituţionale este cel mai adesea dezmembrarea statului.

Autonomia locală poate fi privită şi ca o componentă principală a democraţiei, întrucât reprezintă o contrapondere la conducerea centralizată, care cel puţin teoretic ignoră cerinţele şi interesele comunitare. Autonomia locală prezintă în esenţă următoarele caracteristici:

a) autorităţile locale sunt subiecte de drept public;

b) autorităţile publice locale sunt expresia voinţei, exprimată prin vot, a colectivităţilor locale;

c) autorităţile publice elective au o capacitate de decizie proprie;

d) autorităţile publice locale dispun de buget propriu.

Unele cercuri politice, grupuri ale unor minorităţi naţionale, organisme internaţionale se pronunţă pentru introducerea în ştiinţa politică şi practica socială a unor

---

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 47.

[2] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 243-245. Un caz interesant de autonomie este Muntele Athos. Regiunea Muntelui Sfânt face parte din statul grec. Statutul de autonomie al Muntelui Athos este definit în Carta sa din 1924 care a fost ratificată de statul grec în 1926 şi confirmată de art. 105 din actuala constituţie a Greciei. Statul elen exercită suveranitatea sa asupra teritoriului, fiind reprezentat de un guvernator. Puterea legislativă se exercită de *Sfânta Adunare* care se reuneşte de două ori pe an. Puterea executivă se exercită de o comisie formată din patru membri ai *Sfintei Adunări*, iar puterea judecătorească de diferite organisme disciplinare. Guvernatorul are misiunea de a asigura respectarea ordinii publice (a se vedea *J. Catsiapsi*, Le Grèce – dixième membre des Communautés Européennes, Notes et etudes documentaires nr. 4593/1980, p. 54-56).

[3] Constituţia prevede în art. 123 alin. (1) că „Guvernul numeşte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti". Potrivit alin. (3) al aceluiaşi articol, „Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale ale administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale".

concepte noi privind autonomia administrativ-teritorială. Astfel de concepte, cum ar fi de pildă, „autoconducerea pe baza principiului autonomiei comunitare" sau pur şi simplu „autonomia comunitară", „autonomia comunităţilor etnice", „autonomia etnică", „autonomia personală" ş.a. au un conţinut vag, aflat în dezacord cu normele dreptului[1)].

Un alt concept lansat în unele organisme internaţionale este cel de „autonomie regională". Există o distincţie netă între regionalizare sau dezvoltare regională şi aşa-numita autonomie regională. În primul rând, trebuie precizat că termenul de *regiune* are conotaţii istorice în statele în care regiunea este o autoritate administrativ-teritorială (Italia, Franţa, Spania, Portugalia). În aceste state, regiunile beneficiază de autonomie, dar pe criterii teritoriale şi nu etnice. Termenul de „autonomie regională" (în care regiunea este circumscrisă unei zone populată în majoritate de o anumită minoritate naţională) urmăreşte, în realitate, substituirea statului la nivel local cu autorităţi care promovează interesele comunitare, înţelese preponderent ca interese ale unei minorităţi naţionale.

Regionalizarea este înţeleasă, de regulă, într-un sens restrâns, instituţional, în timp ce conceptul de *regionalism* are conotaţii politice. Regionalizarea presupune crearea unei structuri administrativ-teritoriale. Regionalismul se referă la un set de caracteristici culturale, religioase, lingvistice sau de altă natură aparţinând unei colectivităţi rezidente pe o anumită parte din teritoriul naţional căreia i s-ar recunoaşte un statut de autonomie[2)].

În doctrina constituţională şi de drept administrativ din Occident se afirmă că regionalizarea este un mijloc de prevenire a conflictelor, favorizând exprimarea minorităţilor şi a limbilor sau culturilor minoritare în cadrul unităţii statale[3)]. Într-adevăr, într-un stat cu o populaţie etnică diversă, conducerea excesiv centralizată

[1)] A se vedea, în acest sens, şi *I. Diaconu*, Autonomia – drept sau modalitate de realizare a drepturilor omului, în Drepturile omului nr. 1/1996.

[2)] În proiectul Cartei europene a autonomiei regionale, adoptat la Congresul puterilor locale şi regionale la 5 iunie 1997, se precizează că principiul autonomiei regionale trebuie să fie recunoscut în constituţia statului respectiv. Prin *autonomie regională* – potrivit proiectului menţionat – se înţelege *dreptul şi capacitatea efectivă pentru colectivităţile teritoriale cele mai vaste din cadrul fiecărui stat membru, dotat cu autorităţi alese, situate între stat şi colectivităţile locale şi care dispun fie de prerogative de autoadministrare, fie de prerogative de ordin statal, de a-şi asuma sub propria responsabilitate şi în interesul populaţiei acestora o parte importantă a problemelor de interes public conform principiului subsidiarităţii. Iniţiativa autonomiei regionale este stabilită prin dreptul intern al fiecărui stat"*. Carta a fost adoptată prin Rezoluţia Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1118/1997.

[3)] Problema organizării administrativ-teritoriale în regiuni şi a regionalizării ca formă a descentralizării nu este de dată recentă. Cu prilejul dezbaterii în Parlamentul României a proiectului Legii pentru organizarea administraţiunii locale, promulgată la 29 iulie 1929, se făcea precizarea că regionalismul este o stare de fapt, iar regiunea este un organ. De asemenea, se menţiona că regionalismul nu implică regiunea, după cum crearea regiunii nu cere existenţa unui regionalism, a unui particularism local (*P. Negulescu, R. Boilă, Gh. Alexianu*, Codul administrativ adnotat, Institutul de Arte Grafice Vremea, Bucureşti, 1930, p. 585).

riscă să dea curs tendinţelor separatiste ale minorităţilor, nemulţumite de spaţiul alocat de statul unitar, afirmării lor naţionale.

În Franţa, Italia, Marea Britanie, alături de populaţia aparţinând naţiunii majoritare, trăiesc pe teritorii mai mult sau mai puţin întinse minorităţi naţionale. Avem în vedere, de pildă, Alsacia – provincie alipită Franţei în urma războiului din 1871, cu o consistentă populaţie germană, Val d'Aosta, Bolzano, Tirolul de Sud, teritorii care au revenit Italiei în urma unor războaie.

Un caz particular îl prezintă, sub acest aspect, Marea Britanie care acordă în prezent un regim de largă autonomie cvasiregională Scoţiei, Ţării Galilor şi Irlandei de Nord.

În concepţia Cartei europene a autonomiei regionale, regiunea este o structură administrativă descentralizată menită să înlocuiască unităţile administrativ-teritoriale tradiţionale, cum ar fi comunele, oraşele mici, care în prezent nu mai au capacitatea organizatorică, financiară, economică pentru a se autoguverna. În aceste condiţii, regionalizarea apare ca o alternativă la conducerea administrativă fragmentată pe unităţi administrativ-teritoriale mici şi, totodată, ca un eşalon care urmează între pretenţiile centralizatoare ale statului şi aspiraţiile populaţiei pentru forme democratice largi de guvernare locală.

Trebuie precizat că organizarea unor teritorii pe criterii regionale nu se face după proceduri identice, fără a se ţine seama de condiţiile concret-istorice, dintr-un anumit stat, de tradiţiile sale culturale, situaţia politică, de evoluţia istorică a structurilor administraţiei locale. Astfel, autonomia regională este diferită în statele federale, de cea a statelor unitare. De asemenea, sunt diferenţe în conceperea regionalizării între state din Occident şi cele din Europa Răsăriteană.

În statele federale, provinciile au o autonomie foarte largă, inclusiv în domeniul legislativ[1]. În statele membre ale Uniunii Europene, distingem diferenţe în aplicarea principiilor reorganizării, între modelul francez de regionalizare (autonomie largă) şi

---

[1] Pe lângă existenţa statelor federative din Europa (Germania, Austria, Elveţia, Belgia, Rusia) se înregistrează şi tendinţele de federalizare a unor state unitare. Astfel, în Spania deşi este un stat unitar, repartizarea competenţelor administrative între guvernul central şi unităţile comunitare, se apropie de modelul organizării federale. De asemenea, în Italia, Guvernul a adoptat la 9 martie 1999 un proiect de federalizare a ţării, a cărei aprobare este însă de competenţa Parlamentului. La 7 octombrie 2001, în Italia s-a organizat un referendum privind opţiunea pentru federalism. Coaliţia de centru-stânga, „Măslinul" care a iniţiat această reformă în legislatura anterioară a propus organizarea federală a Italiei. Majoritatea alegătorilor a preferat forma federală a statului într-un climat politic extrem de favorabil descentralizării. Autorităţilor federale, le revin în continuare atribuţii legate de apărare, relaţii externe, ordine publică, sistemul electoral ş.a. În schimb, autorităţile locale dispun de autonomie financiară, iar populaţia capătă puteri mai largi în probleme de interes general la nivel comunitar. Potrivit proiectului dezbătut la vremea respectivă, drepturile fundamentale ale cetăţenilor, apărarea, politica externă, ordinea publică, protecţia bunurilor culturale, o parte a fiscalităţii, principiile directoare în materie de învăţământ public şi de sănătate revin autorităţilor centrale. Regiunilor, la rândul lor, li se recunosc puteri de reglementare legislativă în domeniile care nu sunt atribuite statului.

statele din nordul Europei, în care structura administrativă clasică este comuna sau comitatul ori districtul (unitate administrativ-teritorială relativ de mică întindere)[1].

Cea mai spectaculoasă regionalizare s-a produs în Marea Britanie după câştigarea alegerilor parlamentare din 1997 de către Partidul Laburist. Guvernul laburist condus de premierul T. Blair, a întreprins în septembrie 1997 o serie de reforme politice şi constituţionale prin care în Scoţia, Ţara Galilor şi Irlanda de Nord s-au constituit parlamente şi guverne locale. Autonomia scoţiană este foarte largă; ea priveşte întreaga legislaţie cu privire la această regiune, cu excepţia unor domenii rezervate autorităţilor centrale (mai ales politica externă şi apărarea, moneda, angajarea forţei de muncă, securitatea socială). Scoţia are un guvern ales de parlamentul regional, având în frunte un prim-ministru. Autonomia din Ţara Galilor este mai puţin radicală.

Dacă acceptarea acestei reforme a fost masivă în Scoţia (74,3%), ea a fost obţinută la limită în Ţara Galilor (50,3%). Primele alegeri regionale au avut loc la 6 mai 1999, ceea ce a permis crearea instituţiilor regionale (Parlament şi Guvern). În paralel, acordurile încheiate pentru Irlanda de Nord, adoptate prin referendum la 21 mai 1998, au permis organizarea de alegeri după sistemul proporţional. Noul parlament a fost dotat cu puteri legislative, inclusiv în domeniul cooperării transfrontaliere. În condiţiile în care, însă, în Irlanda de Nord au izbucnit noi conflicte, guvernul şi parlamentul englez au suspendat instituţiile reprezentative din această provincie.

Un caz special îl constituie în cadrul republicii Moldova regiunea transnistreană în care s-a autoproclamat Unitatea Teritorială Administrativă Găgăuzia. Parlamentul moldovean urmează să adopte un statut special Transnistriei, datorită căruia această regiune va beneficia de autonomie ca parte componentă a statului Moldova. Prin Legea nr. 344/1994, Parlamentul Moldovei a adoptat un statut juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

Din perspectiva lărgirii şi consolidării rolului Consiliului Europei, îndeosebi în privinţa fostelor state socialiste şi a aderării unora dintre acestea la U.E., se produc schimbări notabile în aceste state la nivel constituţional. În constituţiile statelor respective se proclamă principiul indivizibilităţii teritoriul naţional, ceea ce nu este de natură să favorizeze respectarea de către acestea a unor modele occidentale de organizare regională. Pe de altă parte, în statele respective procesul tranziţiei de la socialism la capitalism nu este încă pe deplin încheiat. Dacă la nivel politic s-au instituit structuri democratice, pluraliste, nivelul scăzut al dezvoltării economice frânează schimbarea la nivelul mentalităţii, al perceperii, atât de către clasa politică,

---

[1] În Suedia, în decembrie 1996 s-a decis ca pe durata unei perioade de încercare de cinci ani (1997-2002), anumite competenţe ale statului (mai ales dezvoltarea regională şi elaborarea unui Plan regional de dezvoltare) să fie transferate la trei regiuni cu statut special, situate în sudul ţării: Kalmar, Gotland, Scanie. În Finlanda, insulele Aaland – Ahvenanmaa se bucură de un statut special. Legea de dezvoltare regională din martie 1994 a creat, la nivelul celor cinci provincii „ordonare" (acestea erau în număr de 12), consilii care să beneficieze de componenţele statului în domeniul dezvoltării economice. Consiliile „regionale" nu sunt alese în mod direct. Ele sunt formate din aleşi ai comunelor şi nu au un buget independent de acestea. A se vedea şi *I. Diaconu*, Minorităţile în mileniul al treilea: între globalism şi spirit naţional, Ed. Asociaţiei Române pentru Educaţie Democratică, Bucureşti, 1999, p. 247-248.

cât şi de cei guvernaţi a actului de guvernare democratică. În plus, în fostele state socialiste, deşi acestea au devenit membre ale Consiliului Europei şi ale U.E., persistă reţinere pentru soluţionarea potrivit standardelor occidentale, a unor probleme cu tentă naţională.

În ştiinţa juridică, autonomia este legată de o componentă a teritoriului unui stat (unitatea administrativ-teritorială), se recunoaşte de către un stat dar nu unor segmente etnice ale populaţiei, ci tuturor locuitorilor cuprinşi într-o unitate administrativ-teritorială[1]). România aşează la baza conceptului de autonomie locală interesele şi resursele comunitare şi nu elemente etnice. Raportată la condiţiile social-istorice ale României, autonomia locală are în vedere aspecte economice, sociale, culturale, urbanistice, fiscale, şi nu aspecte politice. De asemenea, trebuie subliniat că autonomia unei unităţi administrativ-teritoriale nu se opune autonomiei alteia, după cum nu poate fi mai largă decât alta. Carta Europeană a autonomiei locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1995 prevede în art. 3 pct. 1 că noţiunea de autonomie locală exprimă „dreptul şi capacitatea efectivă ale autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor publice".

Admiterea conceptelor menţionate ar însemna să se creeze o discriminare între cetăţenii unei ţări în funcţie de apartenenţa lor la o naţiune sau la o minoritate naţională.

De altfel, astfel de concepte nu sunt folosite şi nici acceptate în doctrina constituţională şi de drept administrativ. De asemenea, nici documentele internaţionale nu reţin astfel de concepte. Astfel de pildă, Declaraţia Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la Rio de Janiero la 26 septembrie 1985, nu face nicio referire la o aşa-zisă autonomie comunitară etnică, precizând în art. 2 că „prin

---

[1]) Este general acceptat în teoria şi practica politică ca şi în dreptul internaţional că autonomia locală nu se acordă pe baze etnice iar gradul de autonomie (sfera de atribuţii ale autorităţilor locale) se raportează la toate unităţile administrativ-teritoriale, indiferent de compoziţia etnică a populaţiei. Autonomia nu este un drept al unei colectivităţi etnice, ci este un obiectiv politic de guvernare descentralizată (a se vedea şi *I. Diaconu*, op. cit., p. 8). Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, „prin *autonomie locală* se înţelege dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii". Potrivit art. 3 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, „prin *colectivitate locală* se înţelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială". De altfel, şi Carta europeană a autonomiei locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 şi ratificată de Parlamentul României prin Legea nr. 199/1997 (M.Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997) prevede în termeni cvasiidentici că „prin autonomia locală se înţelege dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor politice". Conceptele de *autonomie locală* şi de *autonomie regională* sunt subsumate unui concept supra ordonat, din care, de altfel decurg. *Autonomia teritorială* reprezintă *dreptul şi capacitatea efectivă a comunităţilor teritoriale (locale, departamentale sau municipale şi regionale) de a reglementa şi gestiona, în cadrul prescris de constituţie şi legi speciale, pe propria responsabilitate şi în beneficiul populaţiei (locale) un segment determinat din viaţa publică.*

autonomie locală se înţeleg dreptul şi capacitatea efectivă a colectivităţilor locale de a încheia şi gira o parte importantă a treburilor politice sub propria responsabilitate şi în interesul populaţiei locale. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleşi în mod liber şi putând dispune de organe executive responsabile în faţa lor". De asemenea, Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la 15 octombrie 1985, conferă acelaşi conţinut conceptului de *autonomie locală* precizând în art. 4 că atribuţiile de bază ale colectivităţilor locale sunt fixate prin constituţie şi alte legi[1)].

În afară de un sistem de organisme locale cu drept de decizie şi autoritate necontestată în comunităţile sau unităţile administrativ-teritoriale respective, autonomia presupune, de asemenea, supravegherea exercitată de guvernul central, în condiţiile fixate prin lege specială asupra autorităţilor respective. Aceasta înseamnă că guvernul exercită doar un anumit tip de supraveghere, că nu are puteri discreţionare în unitatea administrativă respectivă. Acest gen de supraveghere este denumit în doctrina constituţională „control de tutelă"[2)] şi are în vedere atât organele (autorităţile locale), cât şi actele acestora.

Controlul de tutelă, spre deosebire de controlul ierarhic, care este specific după cum am văzut centralizării, nu permite guvernului central să schimbe după bunul său plac deciziile luate la nivel local. Autorităţile tutelare au dreptul, totuşi, în anumite condiţii, să aprobe, să anuleze sau să suspende anumite acte emise de autorităţile descentralizate.

Acest control priveşte atât legalitatea actelor, adică conformitatea lor cu normele legale, cât şi oportunitatea, adică necesitatea emiterii. Autorităţile tutelare nu se substituie, însă, autorităţilor tutelate. Controlul de tutelă trebuie să fie prevăzut special de lege, care va stabili astfel autorităţile abilitate să controleze, condiţiile în care se desfăşoară controlul, precum şi actele supuse controlului. Controlul de tutelă este o excepţie de la regimul de autonomie locală[3)].

În practică, principiul autonomiei administrative locale cunoaşte două forme principale:

a) autonomia funcţională;

b) autonomia teritorială.

Autonomia funcţională constă în *recunoaşterea posibilităţii anumitor servicii publice de a se bucura de o autonomie permanentă în domeniul lor de activitate.* Autonomia teritorială se recunoaşte unităţilor administrativ-teritoriale ale statului.

[1)] Pentru o pertinentă prezentare a conţinutului unor acte şi documente internaţionale referitoare la regimul autonomiei locale, a se vedea *I. Diaconu*, op. cit., p. 9-12. A se vedea şi *E. Popa*, Consideraţii privind aspecte terminologice ale definirii principiului autonomiei locale, în R.D.P. nr. 1/1998.

[2)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 104.

[3)] În concordanţă cu art. 123 alin. (4) din Constituţie, Legea nr. 340/2004 prevede în art. 20 că prefectul poate verifica măsurile întreprinse de primar sau de preşedintele consiliului judeţean în calitatea lor de reprezentanţi ai statului în unitatea administrativ-teritorială şi poate sesiza organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condiţiile legii.

Beneficiind, în condiţiile legii de autonomie, unităţile administrativ-teritoriale respective se autoadministrează[1]).

Cea mai mare parte a statelor lumii combină principiul centralizării (deconcentrării) cu sistemul descentralizării. În acest fel, se asigură o descentralizare a puterii centrale prin îmbinarea sistemului repartizării unor prerogative administrative la nivel local, cu acordarea unei autonomii administrative şi financiare unor regiuni, departamente, judeţe (unităţi administrativ-teritoriale), cu condiţia, însă, ca această autonomie să nu afecteze caracterul unitar al statului (care în general este consfinţit în constituţia statului şi deci orice atingere adusă acestuia este automat şi pe drept calificată ca fiind neconstituţională).

În general, statele moderne, indiferent care le-ar fi structura de stat, se străduiesc să găsească un echilibru între centralizare şi descentralizare. În S.U.A. competenţele Uniunii sunt delimitate strict de cele ale statelor membre ale federaţiei. Reprezentarea intereselor acestora la nivel federal se înfăptuieşte de către Senat care este format din câte doi reprezentanţi ai fiecărui stat membru al Uniunii.

În Germania federală, landurile se bucură de o largă autonomie în materie de învăţământ, cultură, sănătate, comunicaţii, poliţie. Serviciile publice în aceste domenii sunt organizate în regim descentralizat. În plus, guvernele landurilor constituie baza de recrutare a membrilor Bundesrat-ului.

Italia şi Spania recunosc autonomia regională chiar în forma regionalismului politic. Astfel, potrivit Constituţiei Italiei, regiunile beneficiază de o autonomie pronunţată. Articolul 121 alin. (2) din Constituţie prevede în acest sens, că regiunile dispun de un consiliu regional având atribuţii cvasi-legislative la nivel regional.

Constituţia Spaniei recunoaşte şi garantează în art. 2 dreptul la autonomie naţionalităţilor şi regiunilor. Autorizarea constituirii unei comunităţi autonome se face prin lege organică în baza art. 144 din Constituţie. Articolul 143 din Legea fundamentală precizează că dreptul la autonomie este exercitat de provincii şi se referă la un anumit teritoriu, şi nu la colectivităţi etnice.

În Portugalia, Constituţia din 1976 a creat regiunile autonome Madeira şi Azore şi a amânat pentru o lege ulterioară regionalizarea teritoriului metropolitan. O reformă constituţională datând din 1997 (art. 256 din Constituţie) a instituit organizarea unui referendum pentru Legea din 20 aprilie 1998 cu privire la regionalizare, dorită de noul guvern socialist al lui Antonio Gutterrez. Se propunea crearea a opt regiuni administrative, conduse de o adunare de 50 de persoane şi un guvern format din 5 membri aleşi (7 membri pentru regiunile Valea Lisabona a Taj-ului şi Porto). Un document de informare datat aprilie 1998 [CPR/GT/REC(4) 16] arăta că, la acea dată, 17% dintre portughezi se considerau insuficient informaţi cu privire la regionalizare.

Belgia recunoaşte regiunilor autonomia în domeniul legislativ, cultural, educativ ş.a. Un raport interesant între centralizare şi descentralizare este stabilit în Marea Britanie, care constituia până de curând o uniune încorporată. În acest stat, puterea centralizată era diminuată prin sistemul adoptării de către Parlament a unor legi

---

[1]) *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 65-66.

distincte pentru Anglia, Ţara Galilor, Scoţia şi Irlanda de Nord, precum şi prin înfiinţarea unor departamente executive privind ultimele trei regiuni[1]. Prin înfiinţarea în cele trei provincii a unor parlamente şi guverne locale, în Marea Britanie se practică în prezent un adevărat regionalism politic, controlat însă de la centru.

Descentralizarea nu afectează legăturile – inclusiv juridice – între stat ca entitate suverană şi serviciile publice descentralizate. Autonomia locală marchează limitarea posibilităţilor guvernului şi ale autorităţilor publice centrale de intervenţie pe plan local. În unele state se au în vedere îndeosebi măsuri de ordin executiv, în altele şi de natură legislativă, şi chiar de ordin jurisdicţional (în Irlanda de Nord, întreruperea cursului naşterii este interzisă prin lege, în Anglia aceasta fiind posibilă). Teritoriile autonome (regiuni, departamente, comune) au personalitate juridică.

În statele membre ale Uniunii Europene se manifestă încă de la sfârşitul anilor '80 tendinţa de a transfera pe baze contractuale prerogative ale ministerelor (instituţii politice) unor agenţii executive, care sunt create şi funcţionează independent de guverne şi care au rolul de a pune în aplicare decizii administrative fără amestecul factorilor statali[2].

Această preluare de atribuţii de către sectorul privat de la domeniul public poate fi explicată ca o modalitate specială de descentralizare prin atragerea iniţiativei particulare la realizarea administraţiei publice.

În doctrina constituţională vest-europeană se consideră că autonomia locală este una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă. Potrivit unei astfel de concepţii, autonomia locală asigură – aşa cum apreciază prof. P. Pactet – un înalt grad de democraţie, colectivităţile teritoriale autonome fiind „veritabile contraputeri" şi în această calitate ele putând să prevină abuzul guvernului central. Desigur, este riscant şi, în fond, un demers neştiinţific şi nepolitic să se acrediteze „valoarea" sau neajunsurile principiului autonomiei locale în general. Numai raportată la un caz concret, autonomia (cea legală şi legitimă sau cea impusă prin forţă, fals istoric, încălcarea drepturilor omului) îşi probează calităţile şi neajunsurile[3].

În general, doctrina constituţională recunoaşte pe lângă valenţe pozitive şi unele neajunsuri ale descentralizării:

a) cele două forme ale descentralizării au ca rezultat apariţia unui angrenaj birocratic greoi (mulţi funcţionari, formulare complicate, o specializare îngustă a funcţionarilor ş.a.), agravată de creşterea complexităţii activităţii statale;

b) descentralizarea poate fi compromisă de un personal administrativ incompetent;

c) autonomia poate avea ca urmare săvârşirea unor abuzuri grave de către funcţionarii cărora li s-au încredinţat prerogative de conducere administrativă pe plan local şi care nu pot fi controlaţi temeinic de la centru, iar formele de control cetăţenesc cu caracter formal (dacă acestea există) pot fi corupte sau nu sunt influente. Pe de altă

---

[1] A se vedea *A.H. Birch*, The British System of Government, Allen and Unwin, London, 1987, p. 127.

[2] *D. Bossaert şi alţii*, Funcţia publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendinţe şi evoluţii, Ed. Economică, Bucureşti, 2002, p. 31-32.

[3] *P. Pactet*, op. cit., p. 48-50.

parte, autonomia poate fi o sursă de conflicte economice, sociale, religioase, culturale între unităţile cărora li s-a acordat autonomie sau între cele care beneficiază de autonomie şi cele care nu au căpătat autonomie. Aspectul cel mai grav este tendinţa unor unităţi administrativ-teritoriale autonome de a se desprinde de statul unitar[1]. S-a format astfel un curent de opinie potrivnic absolutizării şi exagerării ideii de autonomie locală, mai ales în statele pe teritoriul cărora problema naţională poate deveni o sursă de conflict interetnic[2].

§4. Statul unitar complex

Asocierea termenului de stat unitar cu cel complex poate da naştere la o anumită ambiguitate. Această expresie califică o realitate efectiv complexă[3]. Statul unitar complex este una dintre formele imperfecte sau atipice ale categoriei de „stat unitar".

Statul unitar complex este statul unitar care fără a pierde unitatea sa de structură, prezintă, în acelaşi timp, mari diversităţi locale administrative, de legislaţie, chiar de jurisdicţie, datorită cărora în interiorul său sunt păstrate enclave istorice având particularităţi de dezvoltare politică, social-economică, culturală, religioasă şi chiar juridică.

Unitatea cadrului juridic constituţional se opune însă accentuării diversităţii structurilor administrative şi legislative (inclusiv jurisdicţionale)[4]. Între autoritatea centrală şi particularităţile locale se păstrează un echilibru care asigură funcţionalitatea de conducere socială.

Originea formării acestui stat are caracter istoric. Guvernanţii trebuie să ţină seama de varietatea aspiraţiilor şi intereselor populaţiei, mai mult sau mai puţin omogenă. Totodată, sunt datori să apere prin toate mijloacele caracterul unitar al statului.

Practic, este dificil să introduci realităţi concrete existente într-un stat sau altul, în modelele teoretice expuse. În practica constituţională sunt considerate state unitare complexe: „uniunea încorporată", şi „regionalismul".

4.1. Uniunea încorporată

Uniunea încorporată este un stat caracterizat teoretic prin unitatea puterii centrale, în interiorul căreia există o diversitate de legislaţii corespunzând unei diversităţi de populaţii şi teritorii încorporate de către statul unitar într-un lung proces istoric. În această situaţie, există un singur parlament dar acesta votează legi distincte care nu sunt aplicabile la fel tuturor regiunilor locuite de populaţiile distincte[5]. Se întâlnesc şi situaţii când în interiorul unui stat unitar se aplică în unele zone sau

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 105-106.

[2] Pentru o imagine de ansamblu a caracteristicilor generale ale administraţiei publice, dintr-o perspectivă comparativă, a se vedea *H. Puget*, Les institutions administratives étrangères, Dalloz, Paris, 1969, p. 48-57.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 108.

[4] Ibidem.

[5] Idem, p. 109.

provincii o legislaţie specială, fără a se afecta câtuşi de puţin caracterul unitar al statului respectiv. De exemplu, în România, după 1918 s-a aplicat Legea maghiară nr. LX din 1881 privind executarea silită în Transilvania, Legea nr. 84/1992 privind regimul zonelor libere şi Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România au instituit regimuri juridice distincte pentru anumite unităţi administrativ-teritoriale. Tot astfel, s-a aplicat două regimuri juridice diferite în materia publicităţii bunurilor imobiliare aplicabile pe criteriul teritoriului, în care s-a stabilit un sistem legislativ diferit de cel instituit în materie, de către statul român. Aceasta nu înseamnă, câtuşi de puţin, că prin aceste reglementări legislative speciale, s-ar afecta caracterul unitar al statului român. Legile speciale menţionate vizat stabilirea unui regim juridic tranzitoriu aplicabil în anumite zone geografice în perspectiva stabilirii unui cadru normativ unificat.

Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord este apreciat în literatura de specialitate ca un stat unitar (o uniune încorporată), în care regimul legislativ nu este uniform pentru toate regiunile (Anglia, Ţara Galilor, Scoţia şi Irlanda de Nord). La baza formării uniunilor încorporate se află factorii istorici. În cazul Marii Britanii, cucerirea de teritorii şi încorporarea lor de către Coroana statului englez nu a limitat particularităţile populaţiilor cucerite. Anglia a cucerit Ţara Galilor în 1536, Scoţia în 1707, Irlanda între 1800-1921.

Marile imperii coloniale au avut ca urmare, între altele, ruperea cursului firesc al dezvoltării sociale, inclusiv politico-administrative, juridice ale teritoriilor cucerite sau ocupate şi exploatate de ele. Puterile coloniale au introdus în teritoriile ocupate propria organizare administrativ-teritorială, au impus mecanisme de guvernare care să le faciliteze dominaţia. Un exemplu istoric de recunoaştere (de acordare) a unui regim de autonomie unor populaţii şi teritorii cucerite este Imperiul Otoman. Potrivit dreptului islamic, teritoriul aparţinând Turciei era cunoscut sub denumirea de *dâr al-Islâm* („Casa Islamului"). Dincolo de graniţele imperiului exista *dâr al-ahd* („Casa legământului" sau „Casa păcii"). Teritoriile (ţările) care intrau în această categorie fuseseră cucerite de Turcia, dar nu intrau în componenţa statului otoman, încheind cu acesta tratate („ahdnâme"), adică „Carte de legământ" sau „Carte de jurământ" („Carte de giurământ", după expresia folosită de Miron Costin). În baza acestor tratate bilaterale, provinciile sau ţările cucerite de statul otoman obţineau un regim de autonomie administrativă, legislativă, judiciară şi religioasă, în schimbul plăţii unui tribut. Expresia *dar al-harb* desemna toate celelalte state care întreţineau cu Turcia relaţii politice, comerciale etc.[1)]

[1)] A se vedea, pentru detalii, *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 320-326; *M. Maxim*, Ţările Române şi Înalta Poartă, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 143. Imperiul Otoman a acordat un statut de autonomie administrativ-teritorială şi comunităţii călugărilor din mănăstirile ridicate pe muntele Athos. Conducerea acestei comunităţi religioase era asigurată de un consiliu format din cinci călugări, desemnaţi pentru o perioadă de cinci ani. Turcia exercita un control administrativ asupra comunităţii prin intermediul unui grup de funcţionari conduşi de un caimacam. În prezent, Muntele Athos, cunoscut sub denumirea de „Statul monahal autonom al Sfântului Munte"

După prăbuşirea sistemului colonial, unele teritorii coloniale care nu şi-au declarat independenţa au rămas – desigur cu un alt statut politico-juridic şi administrativ – sub autoritatea metropolei. Statul francez, de pildă, încorporează unele teritorii sau departamente situate „peste mări". Astfel, potrivit art. 74 din Constituţia Franţei, teritoriile de peste mări ale Republicii au o organizare particulară, corespunzătoare propriilor lor interese, în ansamblul intereselor republicii. Această organizare este definită şi modificată prin lege după consultarea adunărilor teritoriale interesate[1].

4.2. Regionalismul

Regionalismul exprimă o situaţie geografică, politică, administrativă, lingvistică, spirituală cu rădăcini istorice în dezvoltarea unui stat unitar, datorită căreia acesta optează pentru împletirea atributelor suverane ale conducerii centralizate cu atribuirea unei autonomii, de regulă largi, unor colectivităţi regionale[2].

Problema regionalismului se pune cu acuitate în multe ţări occidentale cu sisteme politice şi administrative centralizate. Forma în care s-a pus această problemă a fost determinată însă aproape întotdeauna de o criză politică.

Adepţii regionalismului au invocat incapacitatea structurilor politico-administrative centrale de a oferi soluţii viabile şi eficiente cererii unor forţe sociale de participare la guvernare, lipsa voinţei politice a autorităţilor centrale de a răspunde necesităţii de redistribuire a puterii în favoarea unităţilor administrative locale. Adversarii regionalismului au susţinut că acesta ameninţă însăşi unitatea statului şi că ar fi un factor de dezmembrare a acestuia.

În acest context, unii autori consideră că experienţa italiană constituie prin amploarea sa, ca şi prin originalitatea conţinutului său, un model de reflecţie pentru găsirea unui *modus vivendi* între apărarea unităţii statului şi invocarea regionalismului[3]. Preocupări pentru definirea regionalismului întâlnim şi în doctrina românească de drept public din perioada interbelică[4].

Un lucru este clar sau ar trebui să fie clar: regionalismul fără realismul politic al factorilor de guvernare riscă să ridice probleme, nu şi să le rezolve. României, stat

---

beneficiază de autonomie administrativă şi face parte din teritoriul naţional al Greciei. Conducerea este exercitată de reprezentanţii celor 20 de mănăstiri existente reuniţi în Sfânta Chinonită (Sfânta comunitate). Activitatea administrativă este condusă de un comitet alcătuit din 4 călugări (Sfânta Administraţie). Autorităţile greceşti sunt reprezentate de un guvernator numit de ministrul grec al afacerilor externe. Art. 105 alin. (1) din Constituţia Greciei prevede că peninsula Athos este, în concordanţă cu statutul vechilor privilegii, o parte beneficiind de autoguvernare, a Greciei, a cărei suveranitate va rămâne intactă.

[1] Constituţia Franţei din 4 octombrie 1958, în Code administratif, Dalloz, Paris, 1990, p. 13.

[2] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 611-612.

[3] *D. Mazzega, J. Musulelli*, L'organisation regionale en Italie, Notes et etudes documentaires nr. 4553-4554/1980, p. 9-19.

[4] A se vedea *C. Argetoianu*, Descentralizare administrativă şi regionalism, în R.D.P., Anul I nr. 1/1926; *M. Văraru*, Centralizare şi descentralizare, în Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, An II, nr. 4/1921, p. 138 şi urm.

național unitar, i s-a impus un gen de regionalism consfințit în Constituția din 1952, la care nu s-a putut renunța decât în anul 1968.

4.3. Regionalismul politic

„Regionalismul politic" este o noțiune destul de ambiguă[1]. Conținutul termenului de regionalism nu diferă foarte mult de cel al autonomiei locale. Una dintre trăsăturile regionalismului constă în împletirea în același cadru geografic, a unor interese generale cu particularități etnice, lingvistice, ale unei populații, cu tradiții și interese locale care pot fi însă multietnice.

Regionalismul devine politic atunci când competențele regiunii depășesc pe cele ale unei simple circumscripții administrative care beneficiază de autonomie locală[2]. În acest caz, unitatea administrativ-teritorială care beneficiază de statutul de „regionalism politic" deține – într-un cadru constituțional prestabilit – prerogativa sau puterea de a se autoguverna.

În general, regionalismul politic se justifică din motive de ordin istoric, regiunile constituind unități culturale în sânul statului. Este adevărat că regionalismul politic poate tinde spre federalism (în Franța și Italia s-a considerat că regionalismul încurajează forțe centrifuge interesate în independența regiunilor sau federalizarea statului. Potrivit regionalismului politic, constituția unui stat unitar recunoaște regiunilor nu numai autonomia administrativă, dar și o autonomie politică, adică dreptul de a-și constitui organe proprii de conducere la nivel local[3].

Unele state au permis sau au introdus în legislația lor regionalismul politic:

a) Constituția Italiei din 1947 a statuat principiul regionalismului politic; Sicilia are propriile sale instituții de guvernare, dar acestea funcționează în cadrul Constituției. Crearea în 1970 a unor noi regiuni a provocat disensiuni violente în legătură cu alegerea capitalelor regiunilor[4].

b) Regionalismul politic este agreat în Spania și recunoscut naționalităților și regiunilor, dar nu are o consistență deosebită[5].

c) În Africa de Sud s-a preconizat înființarea de bantustane în încercarea de a rezolva problemele rasiale. Prin aceasta s-a urmărit crearea unui stat unitar complex în care albii să trăiască separat de negri.

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 110.

[2] *M. Prélot*, op. cit., p. 248. Cu titlu de exemplu menționăm unele cazuri de regionalism: regiunile Mindanar și Cardilleras (Filipine); insulele Aaland (Finlanda); Groelanda și insulele Feroe (Danemarca); Țara Bascilor, Catalonia (Spania); Bolzano/Tirolul de Sud (Italia). A se vedea, pentru detalii: *H. Hannum*, op. cit., p. 165 și urm.; *J. Dinstein*, The Degree of self-rule of minorities on Unitarian and Federal States, Minorities in International Law; *I. Diaconu*, op. cit., p. 13-25.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 110.

[4] A se vedea, pentru detalii, *D. Mazzega, J. Musulelli*, op. cit., p. 29-31.

[5] A se vedea, pentru detalii, *D.G. Lavroff*, Les institutions politiques de l'Espagne, Notes et etudes documentaires, anul nr. 4629-4630, p. 93-116.

Un caz interesant de regionalism este aşa numitul „regionalism variabil". Astfel, în Belgia există trei comunităţi: comunitatea franceză, comunitatea flamandă; comunitatea germanofonă. Din punct de vedere teritorial, Belgia care a optat pentru organizarea federală este constituită din trei regiuni politice: regiunea wallonă; regiunea flamandă; regiunea Bruxelles. Autorităţile publice regionale au competenţa de a reglementa problemele de interes local. Din punct de vedere lingvistic, în Belgia există patru regiuni: regiunea de limbă franceză; regiunea de limbă germană; regiunea bilingvă – Bruxelles şi regiunea de limbă olandeză. Alături de cele două categorii de regionalism, există trei regiuni (comunităţi) culturale: franceză; germană; olandeză. Toate cele trei categorii de regionalism: politic, lingvistic, cultural sunt prevăzute în Constituţie, limitele geografice între ele neputând să fie modificate decât printr-o lege adoptată cu o majoritate specială[1)].

Deşi stabilirea „graniţelor" între regiuni şi a competenţelor conferite fiecăreia dintre ele sunt fixate prin lege, nu se poate spune că problema regionalismului politic, a celui lingvistic sau cultural a fost soluţionată definitiv. Forţele interesate: partidele politice, alte organizaţii sociale, autorităţile guvernamentale, cetăţenii reacţionează aproape la fiecare politică pe care o consideră că poate schimba raporturile între regiuni. Aşa se explică de ce Constituţia belgiană a fost supusă unor ample revizuiri[2)].

Deşi regionalizarea este agreată în cadrul Consiliului Europei şi al Uniunii Europene, aceasta nu poate fi o pavăză împotriva mişcărilor centrifuge ale unor mişcări naţionaliste extreme, care se opun puterii centrale a statului, fie că acesta este unitar sau federal. Sunt cunoscute astfel tendinţele de autoproclamare a aşa numitei „Republici a Padaniei" în Italia, susţinute puternic de Liga Nordului, reprezentată în Parlament, acţiunile Mişcării pentru Autonomia Sileziei din Polonia, sau ale Partidului Vlaams Block, partid naţionalist flamand care continuă tradiţiile mişcării flamande din secolul al XIX-lea de obţinere a unei autonomii teritoriale, administrative şi lingvistice pentru zona flamandă din Belgia.

Aceste fenomene politice readuc în discuţie noile conotaţii (inacceptabile) ale naţionalismului în statele occidentale, manifestat nu numai în statele menţionate, dar şi în Spania, Franţa, Austria sau Irlanda. În provincia canadiană Québec, naţionalismul populaţiei francofone este mai mult decât evident şi vizează doar desprinderea provinciei din componenţa Canadei[3)].

[1)] *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 249-251. *F. Delpérée* (coord.), La Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 52.

[2)] Belgique: La revision constitutionnel et la régionalisation, Problèmes politiques et sociaux, La Documentation Française nr. 14 din 8 mai 1981; Belgique: La révision constitutionnele et les problemes communautaires, în Problemes politiques et sociaux, La Documentation Française, nr. 158-159 din 5-12 ianuarie 1973; *F. Delpérée*, op. cit., p. 15-45.

[3)] Prin naţionalism înţelegem manifestarea caracterului naţional al unui popor, grup etnic, exteriorizată prin sentimentul apartenenţei la o naţiune şi conştientizarea unor interese naţionale comune. În acest sens, naţionalismul a avut şi continuă să îndeplinească un rol istoric pozitiv în formarea naţiunilor, precum şi în păstrarea identităţii unor grupuri etnice minoritare. Exacerbarea sentimentului naţional se manifestă prin intoleranţă, violenţă, agresivitate faţă de

§5. Statul compus

Spre deosebire de statul unitar, statul compus este format din mai multe entităţi statale reunite într-un stat suprapus lor şi legate între ele prin raporturi juridice mai mult sau mai puţin strânse. Văzut din exterior, statul compus apare ca un stat constituit el însuşi din mai multe colectivităţi statale. Este deci o asociaţie de „state" care formează un fel de Super-Stat. Pe plan constituţional şi internaţional, statul compus determină consecinţe importante[1)].

Statul compus este aproape întotdeauna o formă artificială, deoarece rezultă, mai ales, din conjuncturi politico-militare. Arhetipul statului compus este statul federal.

Statul federal este o asociaţie de state care decid în mod liber, în virtutea suveranităţii lor, să-şi creeze organe comune, cărora le conferă o parte din competenţele lor, îndeosebi în domeniul militar, al diplomaţiei sau financiar. În general, înţelegerea între statele respective este consfinţită într-un act politic (Chartă, Pact). Prin acest act se stabileşte repartizarea competenţelor între statele federate[2)]. Fenomenul federal este de o mare diversitate nu numai în ce priveşte motivaţia constituirii (a se analiza, de exemplu, motivaţia constituirii S.U.A.), ci şi în ceea ce priveşte atribuţiile conferite statelor.

În istoria politică a unor state au existat, însă, forme rudimentare de state compuse, state regrupate sub numele general de uniuni de state şi confederaţii de state.

5.1. Uniunile de state[3)]

Expresia are un sens juridic precis, deşi în limbajul politic se abuzează uneori de acest termen pentru a califica drept o uniune, legătura existentă între mai multe state care au în comun unul sau mai multe obiective, dar care sunt deosebite unul de celălalt din punct de vedere statal (de exemplu: NATO; ONU; U.E.).

Există o veritabilă uniune de state atunci când două sau mai multe state se grupează pentru a forma o nouă entitate politică distinctă şi pentru a exercita în comun anumite activităţi, în special în domeniul apărării, finanţelor şi relaţiilor internaţionale. În cadrul uniunii, fiecare stat membru îşi păstrează personalitatea juridică internă şi internaţională, dar acceptă să încredinţeze unui organ comun

---

alte popoare sau grupări etnice (a se vedea *S. Tămaş*, Dicţionar politic, Ed. Academiei, Bucureşti, 1993, p. 179).

1) Statul compus este un conglomerat de mai multe state, în cadrul căruia statele alcătuitoare, chiar dacă îşi pierd suveranitatea externă, îşi păstrează însă cel puţin o parte a suveranităţii lor interne (a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 180).

2) A se vedea *C. Debbasch*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 29-31.

3) În literatura de specialitate, uniunile de state apar şi sub denumirea de asociaţii de state, cuprinzând uniunea personală, uniunea reală şi confederaţia (a se vedea: *I. Deleanu*, op. cit., vol. I, p. 136; *I. Muraru*, op. cit., vol. I, p. 146). Unii autori adăugă la cele trei forme menţionate şi statul federal (*T. Drăganu*, op. cit., p. 180-181).

responsabilitatea luării deciziilor în domenii stabilite prin actul juridic (tratatul) de consfinţire a uniunii.

Din punct de vedere istoric, pot fi consemnate două tipuri principale ale uniunii de state. În fapt, este vorba de acele uniuni de state formate, îndeosebi în Europa, în legătură cu succesiunea la tron în unele regate. Din această perspectivă pot fi studiate: uniunea personală şi uniunea reală.

Statele constituite într-o uniune personală au în comun instituţia şefului de stat, fiecare păstrându-şi parlamentul şi guvernul, între care nu se stabilesc raporturi rezultate din actul de unire. Legătura juridică între state este deci firavă şi poate fi întreruptă printr-un nou acord. Cele mai cunoscute exemple de uniuni personale sunt: Anglia şi regatul Hanovrei (1714-1837); Ţările de Jos şi Luxemburg (1815-1890); Belgia – Statul Liber al Congoului (1885-1908); Moldova – Ţara Românească (1859-1862).

În uniunea reală, legătura de asociere între statele componente este mai puternică: uniunea este condusă de acelaşi monarh, statele componente îşi constituie organe comune care exercită în numele uniunii reale, suveranitatea statală în domeniul diplomaţiei, apărării şi finanţelor.

Pentru restul prerogativelor statale, fiecare stat component acţionează distinct unul faţă de celălalt. Exemplele de uniuni reale sunt: Uniunea dintre Suedia şi Norvegia (1815-1905); Uniunea între Austria şi Ungaria (1869-1918); Moldova – Ţara Românească (1862-1864).

5.2. Confederaţiile de state

Este forma de uniune foarte răspândită în istorie. Este cunoscută încă din antichitate (Liga Ateniană; Liga Macedoniană ş.a.) Alte exemple sunt: Confederaţia helvetică (din secolul al XIV-lea până în 1848); Confederaţia Statelor Unite ale Americii de Nord (1776-1787); Confederaţia Rhinului (1806-1815). În 1991 a fost creată Comunitatea Statelor Independente prin dezintegrarea Uniunii Sovietice, cele 12 state ale Comunităţii, constituind o confederaţie de state[1)].

[1)] Comunitatea Statelor Independente este, în fapt, o alianţă încheiată în 1991, în conformitate cu Acordul de constituire convenit la Minsk, Declaraţia de la Alma-Ata din 11 decembrie 1991 şi Protocolul anexat la Acordul de la Minsk, care are ca scop să reglementeze raporturile dintre statele membre. În prezent, CSI este constituită din 12 state: Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Kazahstan, Kirghistan, Moldova, Rusia, Tadjikistan, Turkmenistan, Ucraina şi Uzbekistan. Fiecare stat membru îşi afirmă suveranitatea în cadrul Comunităţii, deşi Rusia îşi menţine o poziţie privilegiată. La baza CSI se află principiul neamestecului în treburile interne, respectarea acordurilor internaţionale privind drepturile omului ş.a.

CSI a instituit o structură internă, dintre care menţionăm Consiliul şefilor de stat; Consiliul şefilor de guvern; Comitetul economic interstatal; Consiliul miniştrilor de externe; Consiliul miniştrilor apărării; Comandamentul suprem al forţelor armate unificate ş.a. În cadrul CSI funcţionează şi o zonă comercială liberă ca o etapă premergătoare instituirii unei uniuni vamale (în ceea ce priveşte detaliile politice, militare şi economice referitoare la CSI, a se vedea *N. Marie* – CEI: où en est l'Etat de droit?, Problèmes politiques et sociaux nr. 821 din 14 mai 1999).

Confederaţia de state este o asociaţie teoretic permanentă de state care urmăresc obiective identice, îndeosebi în domeniul relaţiilor internaţionale şi al apărării şi sunt legate prin angajamente reciproce. Totodată, confederaţia are unul sau mai multe organe comune ale statelor membre, care exercită atribuţii în numele acesteia. Fiecare stat confederat păstrează suveranitatea sa internă asupra cadrului constituţional. Dar suveranitatea pe plan internaţional este exercitată în numele confederaţiei de un organ comun – Adunare, Dietă etc. – care adoptă decizii în unanimitate.

Confederaţia de state, cu toate că este mai puternică decât uniunea personală sau reală, este instabilă, deoarece principiul unanimităţii riscă întotdeauna să paralizeze modul său de funcţionare. În plus, dreptul de retragere din confederaţie accentuează şi mai mult instabilitatea confederaţiei[1]. Practica arată că aceste formaţiuni statale nu s-au menţinut multă vreme: ele se dezagregheză din diferite motive, fiecare stat component al confederaţiei reluându-şi atribuţiile suveranităţii. Alteori, confederaţia se transformă sau evoluează într-un stat federal (de exemplu: Statele Unite ale Americii, Elveţia).

Confederaţia permite să se depăşească cadrul unitar fără însă a se ajunge la federalism, care înseamnă o veritabilă fuziune a elementelor statale componente.

Motivele care determină crearea uniunii de state sunt diferite (conştiinţa intereselor comune; dorinţa de hegemonie politică a unui stat, preocuparea de a întări contactele între regimurile politice bazate pe aceeaşi ideologie). Pot fi date exemple de confederaţii: Republica Arabă Unită prin uniunea între Egipt şi Siria (1958-1961); uniunea între Tanganica şi Zanzibar (1964); *Commonwealth-ul* (Şef de stat comun). U.E. este un model *sui generis* de confederaţie.

Grupările de state sunt astăzi dificil de clasat într-o categorie ştiinţifică sau alta. Opţiunea pentru o formă de stat sau pentru alta este mai mult o opţiune politică decât una juridică[2].

§6. Statul federal

Statul federal este format din mai multe formaţiuni statale care beneficiază de un statut de autonomie în materie constituţională, lingvistică şi judecătorească şi se subordonează acestuia. În relaţiile internaţionale, numai statul federal are calitatea de subiect de drept. Legătura de asociere între state este stabilită prin constituţie. Statul federal se prezintă, aşadar, ca o asociaţie de state care se supun, pe de o parte, unei puteri centrale unice (puterea federală) şi care, pe de altă parte, conservă o largă autonomie constituţională, administrativă şi jurisdicţională. Statul federal conservă o pluralitate de cadre constituţionale subordonate aceluiaşi cadru constituţional superior

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 114.

[2] În afara uniunilor (asociaţiilor) de state, doctrina constituţională se referă la aşa numitele „ierarhii de state". Ierarhiile de state sunt formaţiuni statale care şi-au pierdut interesul pentru ştiinţa dreptului constituţional. Ele sunt menţionate în unele cursuri sau lucrări: statul vasal; statul protejat; dominioanele; teritoriile sub mandat şi statele sub tutelă. Pentru detalii, a se vedea: *I. Deleanu*, op. cit., p. 138-139; *T. Drăganu*, op. cit., p. 183-186.

(al statului federal)[1]. În S.U.A., Constituţia federală se impune tuturor constituţiilor celor 50 de state care compun statul federativ. În doctrina de specialitate se apreciază că sunt două modalităţi de constituire a federaţiilor: prin integrarea mai multor state şi constituirea unei noi entităţi statale şi, respectiv, prin separarea unor regiuni ale statului unitar şi constituirea împreună cu teritoriul rămas, a unei federaţii. Prima modalitate a fost cea mai răspândită. Motivele integrării unor state independente şi suverane într-un stat federal sunt foarte diverse: apărarea comună împotriva unei ameninţări externe; preocuparea de a asigura (prin integrare) o ordine socială internă stabilă; dorinţa de a folosi mai eficient resursele economice, particularităţile geografice etc. Cazurile cele mai cunoscute de federaţii constituite prin înţelegere sunt: S.U.A., Elveţia, Imperiul german format în 1871. În ceea ce priveşte motivele constituirii unei federaţii prin separarea unor provincii de statul unitar, acestea constau îndeosebi în încercarea de a soluţiona probleme naţionale conflictuale. Un caz tipic este fosta Uniune Sovietică care s-a constituit prin asocierea provinciilor Imperiului ţarist – stat unitar – cu excepţia teritoriilor care şi-au proclamat independenţa şi au ieşit din componenţa imperiului (de exemplu, Basarabia)[2].

Trăsături caracteristice ale statului federal:

a) *unitatea pe plan internaţional.* Statele componente ale federaţiei nu se bucură de personalitate juridică în relaţiile internaţionale. Aceasta este şi deosebirea între confederaţia de state, ale cărei componente sunt recunoscute pe plan internaţional, şi federaţie. Sunt şi state federale în care componentele federaţiei (cantoanele elveţiene, landurile germane) se bucură, potrivit constituţiei, de anumite competenţe cu caracter limitat pe planul relaţiilor internaţionale;

b) *diversitatea constituţională şi juridică pe plan intern.* Fiecare stat federat are în mod normal propriul său sistem constituţional, instituţii guvernamentale, propria legislaţie, sistem de organizare judecătorească. Această varietate generează, evident, o complexitate de raporturi juridice dar ea este dovada autonomiei politice recunoscute membrilor federaţiei;

c) *supleţea raporturilor între federaţie şi statele membre.* Este trăsătura cea mai importantă a federaţiei. În funcţie de stabilirea şi menţinerea ei, statul federal va cunoaşte sau nu convulsii militare, religioase etc. Este esenţială problema stabilirii unui echilibru satisfăcător din toate punctele de vedere care să permită statelor membre ale federaţiei să convieţuiască în armonie şi, în acelaşi timp să aibă raporturi funcţionale cu organismele centrale.

§7. Organizarea competenţelor în statul federal

Federalismul veritabil se bazează pe două principii complementare: principiul autonomiei; principiul participării.

---

[1] Idem, p. 117.

[2] A se vedea, pentru detalii, *B. Chantebout*, op. cit., p. 67-68.

7.1. Principiul autonomiei

Principiul autonomiei este fundamental pentru organizarea şi funcţionarea statului federal; potrivit acestuia, statelor membre ale federaţiei li se conferă largi prerogative în cele mai diverse domenii – de la domeniul legislativ la cel jurisdicţional şi economic. Practic, fiecare stat membru al federaţiei îşi construieşte structurile de guvernare şi îşi stabileşte raporturile între ele în mod liber, îşi precizează o politică socială proprie, îşi stabileşte taxe şi impozite cu aplicabilitate locală, îşi construieşte o structură economică şi infrastructurile necesare acesteia ş.a.

Larga autonomie nu înseamnă însă ruperea legăturilor cu statul federal. Dimpotrivă, întreaga autonomie de care beneficiază fiecare membru component al federaţiei este pusă în aplicare în limitele impuse chiar în constituţia statului federal şi, eventual, în legi care completează prevederile constituţionale. De asemenea, statul federal îşi păstrează unele prerogative pe care le exercită pe teritoriul oricărui stat membru sau care le interesează direct: atribuţii în domeniul securităţii naţionale, poliţiei, serviciului secret, infracţional, jurisdicţional etc.

Potrivit principiului autonomiei, se stabileşte o strictă partajare a competenţelor între statul federal şi statele membre ale federaţiei, desigur, cu respectarea colaborării între autorităţile centrale şi cele locale. Departajarea competenţelor legislative ale statului federal de cele recunoscute comunităţilor locale este o problemă care interesează, deopotrivă, statele federale şi cele unitare. În cazul statelor federale, chiar Constituţia stabileşte, de regulă, domeniile în care parlamentul federal şi, în general, autorităţile federale au exclusivitate în defavoarea comunităţilor federate (state, landuri etc.), în timp ce acestora din urmă, li se rezervă domenii de mai mică importanţă, de interes local, pe care le reglementează de plin drept.

În cazul statelor unitare (tipice), Parlamentul are o deplină competenţă normativă, extinsă la teritoriul naţional pe care o împarte cu puterea de reglementare a Guvernului, care emite acte normative de strictă specialitate, dar cu forţă juridică inferioară legilor. Şi alte autorităţi publice sunt abilitate prin lege să adopte acte normative de strictă specialitate în executarea legilor şi chiar a actelor normative adoptate de Guvern.

Nu este mai puţin adevărat că în cazul statelor unitare, autorităţile administraţiei publice locale au dreptul să adopte acte normative de aplicabilitate comunitară (acte ale consiliilor locale). Aceasta înseamnă că autorităţile respective deţin o putere normativă proprie, ceea ce nu exclude, firesc, controlul de legalitate ale actelor emise de colectivităţile locale în virtutea puterii lor normative. Prin departajarea competenţelor autorităţilor federale de cele federate, se realizează un echilibru între cele două categorii de autorităţi publice.

În caz de conflict între acestea, puterea judecătorească are competenţa de a soluţiona diferendul şi de a reface echilibrul constituţional. Cazurile în care intervin instanţele de judecată sunt însă foarte puţin numeroase. De regulă, în momentul constituirii unei federaţii se stabilesc şi principiile de conlucrare între statele membre pe de o parte, şi între acestea şi statul federal, pe de altă parte.

În practică se folosesc trei *metode de stabilire a competenţelor statului federat în cadrul federaţiei* şi în raporturile acesteia pe plan internaţional, precum şi a *competenţelor statelor federate*:

a) în constituţia statului federal sunt prevăzute expres competenţele exclusive ale acestuia. Ca atare, toate celelalte atribuţii revin statelor componente ale federaţiei (de exemplu, Amendamentul X la Constituţia S.U.A., adoptat în 1791);

b) precizarea competenţelor atribuite statelor, rezultând astfel că toate celelalte atribuţii sunt conferite din principiu statului federal;

c) stabilirea concomitentă prin constituţie a sferelor de atribuţii repartizate exclusiv statului federal şi, respectiv, statelor membre[1].

7.2. Principiul participării

Principiul participării este complementar principiului autonomiei; fără participarea statelor componente ale federaţiei la procesul general de guvernare, federaţia ar fi în realitate un stat unitar complex. Federalismul autentic presupune participarea statelor federale, pe baze de egalitate, la elaborarea deciziilor aplicabile pe teritoriul întregii federaţii. Fiecare stat component al federaţiei este, teoretic, egal din punct de vedere politic şi juridic cu un alt asemenea stat, indiferent de întinderea sa, de bogăţiile naturale şi de mărimea populaţiei. Rezultă, de aici, necesitatea creării unor organe federale însărcinate să înfăptuiască interesele comune şi, totodată, să reprezinte statele federate la nivel central. Unul dintre aceste organisme este parlamentul bicameral (Senatul reprezintă statele componente ale federaţiei, interesele particulare ale acestora). O garanţie a respectării competenţelor stabilite în constituţie pentru statul federal, ca şi pentru statele federate, constă în prevederea constituţională potrivit căreia orice iniţiativă de revizuire a constituţiei trebuie aprobată atât de puterea centrală cât şi de statele componente ale federaţiei.

Privit din perspectiva dreptului internaţional, statul federal are caracterul unui stat unitar, adică are un singur teritoriu; o singură capitală, populaţia sa, o singură cetăţenie.

Privit din perspectiva dreptului constituţional, statul federal este considerat ca o uniune de state membre, fiecare având teritoriul său; populaţia sa; organizare politică (parlament; guvern; instanţe judecătoreşti; servicii publice ş.a.); capitală proprie.

§8. Evoluţia şi transformarea federalismului

În afara semnificaţiilor sale juridice, federalismul are, totodată, un conţinut politic şi sociologic, care se caracterizează, la rândul său, prin dinamism. Încă din antichitate, ideea federativă a căpătat interesul guvernanţilor. Fără îndoială, federaţia răspunde nevoii de regrupare durabilă între state prin afinităţi istorice, culturale, geografice sau economice, precum şi nevoii de regrupare a structurilor de guvernare. Împletirea ideii de durabilitate cu cea de supleţe a structurilor guvernate constituie în fond ideea federativă. Niciodată nu este uşor să o pui în aplicare. În general, federalismul este preferat ca un mijloc de diminuare sau frânare a excesului de suveranitate, de evitare a conflictelor care însoţesc inevitabil existenţa unor state independente şi suverane între care există legături istorice, politice, economice ş.a.

---

[1] *Ch. Debbasch*, op. cit., p. 30-31.

În doctrina politică europeană din ultimele decenii s-a susţinut, de asemenea, că federalismul va fi soluţia ideală pentru dificultăţile economice şi politice ale lumii contemporane[1]. Argumentul principal constă în faptul că un stat nu este puternic decât dacă are o bază teritorială destul de vastă şi resurse naturale suficiente şi dacă este membru al unor organizaţii influente, cum sunt NATO sau U.E. De aici ideea: un stat mic nu se poate dezvolta corespunzător şi deci trebuie să se asocieze cu altele.

În fine, se apreciază că federalismul constituie o rezolvare a unor tensiuni naţionale conflictuale. Potrivit opţiunilor susţinute în doctrina constituţională vest-europeană, acest efect pozitiv al federalismului ar fi evident în special în statele multinaţionale cu grupuri etnice mai mult sau mai puţin ireconciliabile, întrucât suplețea cadrului federal lasă fiecărei naţionalităţi autonomie suficientă pentru o convieţuire comună care ar cimenta consensul naţional[2]. Se consideră că dacă un asemenea stat ar adopta formula unui stat unitar, riscă ca un grup etnic să domine alt grup mai puţin numeros. Desigur, aceste aprecieri trebuie nuanţate, aplicate într-un context istoric concret. Absolutizarea lor poate genera situaţii conflictuale greu de controlat.

În ultima vreme, evoluţia federalismului se caracterizează, însă, atât printr-un regres al principiului autonomiei, cât şi printr-o alterare a principiului participării. Fără a se modifica prevederile constituţionale care consfinţesc raporturile între statul federal şi statele membre ale federaţiei, se constată că acesta îşi întăreşte puterea în detrimentul statelor membre.

Se observă o tendinţă netă spre centralizare şi, în consecinţă, scăderea autonomiei statelor membre ale federaţiei. Acest regres se manifestă prin multiplicarea şi penetrarea serviciilor publice la nivelul statelor membre ale uniunii; creşterea puterii federale prin subvenţii economice acordate pe plan local şi deci creşterea controlului şi a influenţei federaţiei asupra statelor federate. Concomitent, mecanismul de participare a fost uneori alterat[3]. Odată cu dispariţia U.R.S.S., unele modalităţi practice de limitare a principiului participării ca şi a principiului autonomiei au dispărut.

§9. Forma de guvernământ

Forma de guvernământ este un concept juridic şi deopotrivă politologic care indică natura organului care îndeplineşte funcţia de şef al statului: preşedinte, monarh-rege, împărat, Directorat, Consiliul de Stat, Consiliul revoluţiei, Consiliul federal etc. Într-o altă accepţiune, forma de guvernământ indică modul în care sunt constituite şi funcţionează organele supreme şi este raportată, în principiu, la trăsătu-

---

[1] Problema federalizării europene a fost abordată şi în literatura de specialitate românească în perioada interbelică. A se vedea *D. Gusti*, Problema federaţiei europene, în Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, an IX, nr. 1-3, 1930, p. 1-22; *R. Cotaru*, Note pentru o bibliografie critică a problemei paneuropene, în Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, an IX, nr. 1-3, p. 23-50; *Al. Marcu*, Statele Unite ale Europei în programul lui Carlo Cattaneo (1880-1869), în Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, an XIV, 1936, p. 976-985.

[2] A se vedea, pentru detalii, *C. Cadoux*, op. cit., p. 120-127.

[3] Ibidem.

rile definitorii ale şefului de stat şi la raporturile sale cu puterea legiuitoare[1]. Potrivit formei de guvernământ, statele se împart în două categorii: republici şi monarhii.

Republica este acea *formă de guvernământ în care organul care îndeplineşte funcţia de şef al statului este ales, de regulă, pentru o perioadă anumită.* Este posibil ca şeful statului să fie ales pe viaţă (Iugoslavia sub preşedinţia lui Tito). Republicile pot fi: prezidenţiale sau parlamentare. În *republicile prezidenţiale* preşedintele este ales prin vot universal direct; în *republicile parlamentare*, preşedintele este ales de către parlament. *Republica semiprezidenţială* se caracterizează prin alegerea preşedintelui prin vot universal direct şi prin răspunderea politică a guvernului faţă de parlament.

Ceea ce imprimă caracter prezidenţial, parlamentar sau, respectiv, semiprezidenţial formelor de guvernământ republicane este caracterul regimului politic în funcţie de principiul separaţiei celor trei puteri.

Monarhia este acea *formă de guvernământ în care organul care îndeplineşte atribuţiile de şef al statului este un monarh care ocupă tronul fie prin alegere pe viaţă, fie prin succesiune ereditară.* Monarhia este cea mai veche şi mai răspândită formă de guvernământ, fiind alternativa cea mai sigură şi cea mai eficientă a stării conflictuale ce caracteriza comunităţile umane care treceau de la o convieţuire rudimentară, la o societate bazată pe reguli ferme de organizare şi ordine socială. În istoria civilizaţiei umane, apariţia monarhiei a jucat un rol extrem de important, întrucât monarhul şi-a asumat rolul de a impune, chiar şi prin forţă, armonia, organizarea şi ordinea socială, acestea la rândul lor fiind necesare pentru unitatea comunităţii şi dezvoltarea sa demografică, religioasă, morală, culturală, economică, militară şi politică.

Pe o arie geografică extrem de întinsă, ce cuprindea Europa, Asia, Africa şi America, societăţile umane s-au structurat, aproape de la sine, în monarh, consiliat de un grup de apropiaţi cu statut privilegiat faţă de restul populaţiei, şi indivizii care compuneau colectivitatea. Monarhul deţinea în exclusivitate diferite prerogative necontestate de nimeni. Astfel, monarhul era conducător militar, iar în unele comunităţi şi perioade, întrunea şi calitatea de mare preot. De asemenea, monarhului îi revenea funcţia de judecător suprem, întrucât era un arbitru, teoretic imparţial, ce soluţiona pe criterii de echitate conflictele sau litigiile ce apăreau între supuşii săi[2]. Dreptul său de a conduce se transmitea, de regulă, pe cale ereditară, asigurându-se în acest fel o anumită dinastie.

Monarhul a simţit întotdeauna nevoia de a-şi legitima locul şi funcţiile în sistemul de conducere socială. Pentru aceasta, a recurs la religie, întrucât aceasta, ca sistem de dogme, ca putere iraţională nu putea fi explicată şi înţeleasă de populaţie, dar putea fi impusă la nivelul conştiinţei individuale prin forme persuasive. De aceea, monarhii au pretins o descendenţă divină sau cel puţin au revendicat întruchiparea unei voinţe divine, pretinzând că sunt învestiţi de o divinitate care îi sprijină, le inspiră acţiunile şi îi ajută în rolul lor pacificator şi de conducere.

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 40.

[2] A se vedea *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 15.

Treptat, monarhia a îmbrăcat o formă absolutistă, monarhul concentrând întreaga putere în mâinile sale, exercitând-o după bunul său plac. Ca unic legiuitor, monarhul emite acte general-obligatorii care nu îi sunt, însă, opozabile, el fiind dator să respecte doar dreptul natural[1)].

Regele deţine o autoritate supremă şi necontestată, chiar dacă regimul politic pe care îl impune nu are caracter despotic. Chiar şi în cazul monarhiei limitate sau constituţionale – care constituie opusul monarhiei absolute – puterea regelui rămâne neştirbită, deşi puterea reală de guvernare revine altor autorităţi, îndeosebi primului-ministru[2)].

Dacă analizăm forma de guvernământ raportată la regimul politic, distingem republici în care metodele de guvernare au caracter democratic sau, dimpotrivă, se recurge la o conducere de mână forte, ori chiar, la un regim totalitar. În această categorie sunt incluse fostele republici socialiste din centrul şi răsăritul Europei şi îndeosebi U.R.S.S. O republică cezaristă, care se caracterizează printr-un regim autoritar şi personal este Turcia în timpul conducerii lui Kemal Atatűrk. După aceeaşi schemă, se disting monarhii în care regimul politic este democratic (cazul Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, Spaniei, Olandei, Danemarcei ş.a. Monarhia poate fi: *absolută* (monarhul este unicul organ suprem în stat); *limitată* sau *constituţională* (alături de şeful statului există şi alte organe care exercită puterea: parlament, prim-ministru). În monarhia constituţională, prerogativele monarhului sunt restrânse; Guvernul deţine puteri sporite; guvernul este emanaţia parlamentului (rezultat al alegerilor generale). *Monarhia dualistă* se deosebeşte de cea constituţională prin faptul că guvernul este numit de monarh şi subordonat acestuia. Puterile monarhului sunt însă limitate prin atribuţiile conferite parlamentului.

§10. Regimul politic

Noţiunea de regim politic poate fi analizată dintr-o dublă perspectivă teoretică şi metodologică: din punct de vedere al caracterului metodelor de guvernare şi în funcţie de amplitudinea interferenţelor între puterea legislativă şi executivă. Din punct de vedere al caracterului metodelor de guvernare, distingem două categorii mari de regimuri politice: democratice şi nedemocratice cu diferite specii. Atât regimurile democratice, cât şi cele nedemocratice (cu denumiri diferite) au caracteristici care le particularizează la condiţii social-istorice şi politice determinate. În epoca contemporană sunt considerate regimuri nedemocratice regimurile fasciste şi regimurile comuniste. Între cele două regimuri politice sunt câteva asemănări, cât şi deosebiri. Ele sunt considerate specii sau modele talon pentru regimurile politice nedemocratice. Alături de ele întrunesc, cel puţin conjunctural, trăsături de regim politic nedemocratic sau insuficient democratic, numeroase alte regimuri de care nu

---

[1)] Dacă regele este scutit de obligaţia de a respecta legile predecesorilor săi, cu atât mai puţin, el va fi supus legilor şi ordonanţelor pe care le emite. În schimb, regele nu poate nesocoti legile divine şi dreptul natural (a se vedea *J. Bodin*, Les six livres de la Republique, Libraire Génerale Française, Paris, 1993, p. 121).

[2)] A se vedea şi *R. Mousnier*, op. cit., p. 15.

ne ocupăm aici. Ele au fost denumite generic regimuri cezariste, personale, „de mână forte" etc. Regimul militarist japonez din timpul celui de-al Doilea Război Mondial a întrunit caracteristicile regimului nedemocratic. În Europa, în aceeaşi perioadă, Spania franchistă şi Portugalia erau socotite regimuri nedemocratice şi datorită afinităţii acestora cu Germania hitleristă. Exemplele menţionate nu epuizează toate speciile de regimuri nedemocratice sau totalitare existente în epoca respectivă.

După cel de-al doilea război mondial s-au format două mari blocuri militaro-militare: blocul statelor democratice, integrate militar în NATO şi statele socialiste cuprinse militar în Tratatul de la Varşovia, în care rolul principal era deţinut de Uniunea Sovietică. Au apărut state socialiste, organizate politic şi ideologic după modelul marxist de exercitare a puterii nu numai în Europa, ci şi pe alte continente (R.P. Chineză, R.P.D. Coreeană, Cuba, Vietnamul de Nord ş.a.). După 1989, modelul marxist al statelor socialiste s-a păstrat doar în puţine ţări (R.P. Chineză, R.P.D. Coreeană, Cuba).

Regimurile democratice au la bază principiile fundamentale ale democraţiei constituţionale şi principiile statului de drept[1)].

Fac parte din categoria formei de stat, alături de structura de stat şi forma de guvernământ, regimurile politice în accepţiunea instituţională dată de caracteristicile metodelor de guvernare (regimuri politice democratice, liberale, bazate pe principiile democraţiei constituţionale europene).

În afara acestei accepţiuni, regimurile politice mai pot fi clasificate în funcţie de amplitudinea raporturilor între cele trei puteri ale statului: regimuri parlamentare, prezidenţiale şi regimuri semiprezidenţiale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1)] Pentru o analiză detaliată a regimurilor politice democratice şi totalitare, a se vedea *supra*, p. 423 şi urm.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
D R E P T

Capitolul VI
Rolul şi funcţiile statului

§1. Conceptul de interese generale

Din momentul constituirii sale, consemnată într-un act politico-juridic adoptat de un organism reprezentativ la nivel naţional (Congres, Parlament, Dietă, Adunare Naţională etc.), statul capătă automat personalitate juridică. Actul politico-juridic prin care se consemnează apariţia unui nou stat poate fi declaraţie (de exemplu, Declaraţia de independenţă a S.U.A.), constituţie, tratat, pact sau chiar numai o lege (Legea nr. 363/1947 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română) ori acord (Acordul austro-ungar din 17 februarie 1867, în urma căruia s-a format Imperiul Austro-Ungar). După 1989 s-au format noi state suverane şi independente, cum a fost Lituania, Letonia şi Estonia, Moldova ş.a. care s-au desprins din fosta Uniune Sovietică. În Balcani s-a desfăşurat un proces de constituire a unor state noi prin disoluţia R.S.F. Iugoslavia. De asemenea, cele două state germane s-au unificat în 1990, unificare materializată în Tratatul din 3 octombrie 1990.

În general, momentului constituirii unui stat îi urmează recunoaşterea acestuia pe plan internaţional, de către alte state, aderarea sa la organizaţii internaţionale. Recunoaşterea internaţională a unui stat nu are însă efecte juridice în ceea ce priveşte calitatea de subiect de drept constituţional a acestuia, deoarece personalitatea sa juridică este conferită printr-un act politic sau juridic intern care este, de fapt, o manifestare de voinţă suverană a poporului. Personalitatea juridică conferită în condiţiile arătate statului, permite acestuia să-şi îndeplinească rolul sau funcţia socială caracteristică oricărui stat.

Rolul statului constă, în principiu, în asigurarea şi apărarea, prin mijloace prevăzute în constituţie şi în celelalte legi, a interesului general, a interesului public sau a Binelui comun. Se impune a fi precizat faptul că, indiferent de regimul politic, de stadiul de dezvoltare sau de potenţialul militar, de structura statului sau de forma de guvernământ, un stat va avea întotdeauna rolul sau misiunea de a apăra şi promova interesele sociale generale ale societăţii[1)].

Trebuie făcută, însă, precizarea că noţiunea de „interese sociale generale", sinonimă cu cea de „bine comun", „interese naţionale fundamentale" etc., poate avea un înţeles diferit de la un stat la altul şi în cadrul aceluiaşi stat, de la o etapă la alta a

---

[1)] Pentru noţiunea de „interes general" sau „interes de grup", a se vedea: Dicţionar de psihologie socială, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 122-123; Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 294; Dicţionar de filozofie, Ed. Politică, Bucureşti, 1978, p. 360; *M. Văraru*, Noţiunea interesului în dreptul public, în R.D.P. Anul I, nr. 2 şi 3/1926.

dezvoltării acestuia. Conţinutul noţiunii de „interese sociale generale" depinde de condiţiile social-istorice ale unui stat, de raporturile între forţele politice angrenate în procesul de conducere socială, de caracterul regimului politic, de raporturile între guvernanţi şi guvernaţi, de poziţia internaţională a statului respectiv ş.a. Toţi aceşti factori şi mulţi alţii determină conţinutul şi chiar modalităţile prin care se realizează interesele sociale generale.

De asemenea, atragem atenţia că în unele state (statele socialiste şi în general, în statele totalitare) există o falsă reprezentare a unora dintre interesele sociale generale. Ceea ce erau, îndeobşte, denumite în societatea socialistă „interese sociale generale", erau, de fapt, interese de grup, prezentate ca interese naţionale. Totodată, interesele naţionale veritabile au servit în aceste state, în unele împrejurări, ca un capital politic.

Alteori, statul socialist a acţionat în concordanţă cu aceste interese, având şi un suport popular (de exemplu: măsurile de apărare luate de statul cehoslovac faţă de agresiunea condusă de U.R.S.S. împotriva acestuia în 1968; acţiunea Iugoslaviei împotriva hegemonismului sovietic în anii '50; rezistenţa României faţă de politica hegemonistă a Moscovei în 1964-1970; reformele economice şi introducerea economiei de piaţă în R.P. Chineză etc.).

Pentru toate statele socialiste rămâne ca o caracteristică a regimului lor politic depărtarea statului acaparat de partidul comunist, de aspiraţiile vitale ale poporului.

Interesele generale ale unui stat sunt deosebite de interesele generale ale altui stat. Tot atât de adevărat este şi faptul că interesele generale au o dinamică mai mult sau mai puţin accelerată, potrivit schimbărilor produse pe plan social. În principiu, *interesul general reprezintă suma sau sinteza calitativă a intereselor politice, economice, religioase, etnice sau naţionale privite în integritatea lor*. De pildă, în condiţiile României post-revoluţionare, pot fi incluse în categoria de interes general al statului: democratizarea aparatului de stat, garantarea drepturilor cetăţeneşti, crearea statului de drept, reforma economică, protecţia sau securitatea socială, recâştigarea prestigiului european şi mondial al României, apărarea independenţei naţionale şi a integrităţii ţării, realizarea aspiraţiilor naţionale ale tuturor românilor ş.a.

Ca să capete calitatea de interes general, interesele sociale trebuie să aibă o importanţă sau o motivaţie fundamentală pentru întreaga naţiune, să exprime aspiraţiile vitale ale acesteia şi să fie durabile.

Într-un regim politic pluralist fiecare partid va pretinde că acţionează pentru realizarea intereselor naţionale. Mai mult chiar, partidele parlamentare majoritare vor susţine că ele înfăptuiesc interesele generale, pretenţie criticată de către partidele aflate în opoziţie.

§2. Criterii de delimitare a funcţiilor statului

Pentru a-şi îndeplini misiunea de a asigura interesul general, statul trebuie să asigure înfăptuirea specializată a unor activităţi concrete, a căror natură şi întindere variază de la o epocă la alta şi de la un sistem politic la altul. Interesul stabilirii funcţiilor statului este de a asigura ca acelaşi gen de activitate să se desfăşoare în

mod repetat de organisme specializate, potrivit unor proceduri, norme şi metode clare şi bine stabilite. În felul acesta, activitatea respectivă va avea o mai mare eficienţă socială. Aceste activităţi se regrupează şi se derulează în cadrul diferitelor funcţii ale statului, a căror analiză nu poate fi făcută decât pornindu-se de la două criterii specifice: criteriul material şi criteriul formal[1)].

A utiliza criteriul material în definirea funcţiilor statului înseamnă a lua în consideraţie conţinutul unui act sau al unei activităţi desfăşurate de stat prin organele sale, şi în raport cu aceasta, a-i da o anumită calificare[2)]. Cu alte cuvinte, a analiza acea activitate ca o activitate economică, comercială, financiară, politică, religioasă, juridică ş.a.m.d.

Spre exemplu: un act de autoritate publică prin care se numeşte un funcţionar într-o funcţie, este un act administrativ sau legislativ? Un act prin care se sancţionează încălcarea unei interdicţii de circulaţie se analizează ca un act executiv sau jurisdicţional? Soluţia dată de o instanţă într-o cauză privind atacarea procesului-verbal de constatare a unei contravenţii este un act jurisdicţional sau legislativ?

În privinţa actelor sau activităţilor juridice, criteriul material nu are o mare relevanţă pentru definirea unei funcţii a statului. Aceasta deoarece, din punct de vedere al naturii lor juridice, ambele au un caracter juridic. Criteriul material a fost folosit pentru a deosebi, de pildă, o activitate juridică de o activitate economică şi culturală. Din momentul în care s-a stabilit cu precizie, potrivit criteriului menţionat, că o anumită activitate are caracter juridic, trebuie să se recurgă la criteriul formal, deoarece acesta indică ce ramură a sistemului de drept va reglementa activitatea respectivă: dreptul constituţional; dreptul administrativ; dreptul penal; dreptul civil; dreptul financiar etc.

Utilizarea criteriului formal înseamnă a lua în consideraţie organismul care a adoptat un anumit act, cu alte cuvinte, titularul funcţiei pe care o analizăm şi procedura prin care s-a adoptat actul respectiv[3)].

Potrivit criteriului formal, în unele dintre exemplele menţionate se identifică autoritatea publică, care a dispus interdicţia de circulaţie, care a sancţionat încălcarea interdicţiei ş.a.m.d. Criteriul formal permite, totodată, clasificarea actelor juridice în acte administrative, legislative sau jurisdicţionale, dar şi identificarea organismelor competente să adopte sau să emită actele respective. Pentru o mai eficientă precizare a funcţiilor statului, este de preferat ca analistul unei anumite activităţi să combine cele două criterii. Evident, criteriul formal este mai clar, cel puţin pentru delimitarea unor acte şi activităţi juridice de altele.

Analiza juridică a funcţiilor statului, după o descriere sumară a gamei posibile a acestor activităţi, va ajuta la o mai bună înţelegere a rolului sau misiunii statului.

Aşadar, ne vom referi în continuare la o serie de activităţi desfăşurate de organele statului: „întocmirea proiectului constituţiei", „adoptarea constituţiei", „votarea

---

[1)] A se vedea, pentru detalii, *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 78.

[2)] Ibidem.

[3)] Ibidem.

legilor"; „adoptarea unei moţiuni de cenzură"; „reglementarea organizării şi desfăşurării referendumului"; „ratificarea unui tratat sau acord internaţional"; „constatarea unei contravenţii", „declanşarea mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate"; „negocierea tratatelor internaţionale"; „ratificarea tratatelor internaţionale"; „acreditarea unui ambasador"; „citarea părţilor la judecată"; „deliberarea şi pronunţarea hotărârii judecătoreşti" ş.a.m.d. Se poate observa cu uşurinţă că toate activităţile menţionate au un caracter juridic, dar analiza lor potrivit criteriului formal relevă că unele dintre ele sunt de competenţa puterii legislative, altele de competenţa celei executive sau a celei judecătoreşti.

În orice stat, indiferent care i-ar fi dimensiunile, sistemul social-politic sau regimul politic, activităţile statale cu caracter juridic sunt îndeplinite zilnic de către autorităţi învestite cu atribuţii speciale. Este posibil să se grupeze aceste activităţi în categorii juridice distincte? Răspunsul este afirmativ, cu condiţia de a se recurge la criteriul formal pentru a se afla, prin urmare, cine este titularul activităţii (cine a ordonat-o sau cine a desfăşurat-o) şi potrivit cărei proceduri este îndeplinită activitatea respectivă. Aplicând acest criteriu, combinat cu cel material, vom repartiza şi clasifica activităţile statale cu caracter juridic în diferite funcţii ale statului. În general, *prin funcţie a statului se înţelege un complex de atribuţii având o natură comună, stabilite prin lege şi realizate de un organ de stat specializat, potrivit unei anumite competenţe.*

§3. Clasificarea funcţiilor statului

În doctrina constituţională vest-europeană au fost prezentate, din perspectiva analizei juridice, mai multe funcţii ale statului. Potrivit punctului de vedere predominant, formal există trei funcţii[1]. O parte a doctrinei constituţionale contemporane apreciază că statele contemporane ar avea patru funcţii[2].

Distincţia clasică a celor trei funcţii ale statului rezultă din teoria separaţiei celor trei puteri. Potrivit acestei teorii, statul exercită următoarele trei funcţii: funcţia legislativă; funcţia executivă; funcţia jurisdicţională (judecătorească).

Funcţia legislativă constă în *adoptarea de către Parlament a regulilor de conduită obligatorii (având caracter general şi impersonal), ce se adresează, prin urmare, tuturor persoanelor fizice şi juridice, existând şi, respectiv, desfăşurând activităţi pe teritoriul unui stat.*

Există o ierarhie a legilor în funcţie de importanţa lor socială, dar pot fi caracterizate prin generalitatea şi caracterul lor impersonal. Legile pot fi: constituţionale, organice şi ordinare. În sistemul constituţional român, legile constituţionale sunt cele prin care se modifică constituţia. Există însă unele acte normative care, fără a modifica constituţia, au un caracter cvasiconstituţional, deoarece reglementează

---

[1] *C. Debbasch*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1982, p. 24-25.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 85.

organizarea şi funcţionarea unor organisme constituţionale sau regimul lor juridic. În această categorie sunt incluse, de pildă, Decretul-lege nr. 1626 din 31 august 1944, prin care s-a repus în vigoare, cu unele excepţii, Constituţia din 1866, cu modificările ce i s-au adus prin Constituţia din anul 1923; Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 pentru constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale, prin care s-a dispus, printre altele, separarea celor trei puteri, statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernare şi s-a constituit un nou organ al puterii[1]. Prin legile organice se reglementează regimul juridic al unor instituţii politice şi domenii de activitate deosebit de importante[2], cum ar fi organizarea şi funcţionarea partidelor politice, proprietatea şi moştenirea, organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, sistemul electoral, organizarea şi desfăşurarea referendumului etc. Constituţia României prevede în mod expres că legile ordinare se adoptă în toate celelalte domenii.

Există posibilitatea ca o lege să reglementeze doar un caz particular, dar aceasta este o situaţie cu totul excepţională (de exemplu, ratificarea unui tratat).

Funcţia legislativă exercitată de un organism specializat şi în mod exclusiv, a ridicat încă de la bun început problema evitării hegemoniei corpului legiuitor asupra celorlalte organisme de guvernare şi chiar a naţiunii (avem în vedere îndeosebi secolul al XVIII-lea când s-a conturat necesitatea codificării cutumei constituţionale). Un parlament omnipotent, neconstrâns de o altă putere ar fi putut deveni discreţionar, înlocuind tirania monarhului absolut cu propria tiranie.

În condiţiile în care parlamentul îşi revendica puterea de la popor, acesta fiind suveran, ar fi fost foarte uşor ca forul legislativ să fi pretins o poziţie dominantă în raport cu celelalte instituţii de guvernare. O asemenea posibilitate răsturna însuşi scopul fundamental al parlamentului, ca instituţie reprezentativă a intereselor poporului: înlăturarea absolutismului monarhic.

Pentru a se preîntâmpina un asemenea pericol, teoreticienii secolului al XVIII-lea au preconizat limitarea prerogativelor legislative ale parlamentului, prin instituirea unor norme care reglementau în mod strict cadrul constituţional al exercitării de către parlament a rolului său legislativ. Modalităţile concrete stabilite în acest scop au fost, printre altele: dreptul de iniţiativă legislativă recunoscut guvernului; dreptul guvernului de a face amendamente la propunerile legislative promovate de parlamentari; dreptul de *veto* al şefului statului; delegarea legislativă ş.a.

În principiu, funcţia legislativă este exercitată în exclusivitate de către parlament. În practică însă, este admis ca şi guvernul să exercite, în anumite condiţii, o activitate legislativă. Aşa cum s-a subliniat în doctrină, guvernul deţine prerogativele cvasi-legislative, materializate în ceea ce se denumeşte îndeosebi „puterea de reglementare" a guvernului. Aceasta constă fie într-o putere proprie a guvernului de a

---

[1] Întruneşte caracterul de act cvasiconstituţional şi Decretul-lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României (M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990), care este în prezent abrogat de Legea nr. 69/1992.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţiile politice. Teoria generală, Bucureşti, 1991, p. 144-145.

reglementa primar relaţiile sociale care nu sunt rezervate domeniului legii (art. 37 din Constituţia Franţei), fie în abilitarea sa de către parlament (delegare legislativă) de a emite acte cu putere de lege (art. 115 din Constituţia României). Trebuie subliniat însă că puterea de reglementare a guvernului trebuie prevăzută expres în constituţie.

Funcţia executivă (sau guvernamentală) constă în asigurarea sau organizarea legilor şi, de asemenea, în adoptarea actelor necesare pentru activitatea de guvernare şi administrare, pe plan central şi local. Actele emise în realizarea funcţiei executive sunt extrem de diverse (de exemplu: în domeniul administraţiei generale a ţării; diplomaţie; gestiune financiară etc.). Ele îşi au fundamentul juridic în constituţie, precum şi în legi. Actele executive sunt fie acte individuale (ele se adresează unor persoane anume desemnate), fie acte de reglementare (hotărâri/regulamente, ordonanţe care, ca şi legea, au un caracter general şi impersonal).

Distincţia între actele individuale şi hotărâri/regulamente interesează mai ales dreptul administrativ.

Actele de reglementare (regulamentele, ordonanţele) sunt deci mult mai importante decât actele individuale. De aici interesul de a şti care este autoritatea care deţine puterea de reglementare într-un stat.

În sistemul constituţional francez există o ierarhie a regulamentelor după criteriul formal: decrete; hotărâri ministeriale; diferite alte hotărâri, decizii, rezoluţii. Decretele sunt emise de preşedintele republicii (şeful statului) şi primul ministru.

În sistemul constituţional românesc numai preşedintele ţării adoptă decrete. Decretele sunt acte individuale (prin care se reglementează, între altele, înaintarea în grad; acordarea unei decoraţii; numirea în funcţii) sau impersonale (când sunt adoptate în domenii stabilite expres în Constituţie, cum ar fi: instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, decretarea mobilizării parţiale sau totale a armatei). Potrivit art. 108 din Constituţia României, guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe. Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor. Ordonanţele se adoptă în temeiul unei legi speciale de abilitare a guvernului, în limitele şi condiţiile prevăzute de aceasta. Alte acte juridice prin care se exercită funcţia executivă pot fi: procese-verbale, hotărâri, avize etc.

Funcţia jurisdicţională (judecătorească) constă în soluţionarea de către instanţele de judecată a diferendelor sau litigiilor între diferiţi subiecţi de drept: între persoane fizice; între persoane fizice şi persoane juridice, precum şi în restabilirea ordinii de drept încălcate. Soluţionarea litigiilor se face în cadrul unui proces[1)]. Actele emanând de la organele exercitând funcţia jurisdicţională se numesc generic hotărâri judecătoreşti.

Potrivit teoriei constituţionale clasice, toate actele înfăptuite prin organele statului sunt legate în mod necesar de una sau alta dintre cele trei funcţii ale acestuia. Se poate conchide că: *a legifera* înseamnă a vota legi (numai parlamentul poate adopta

---

[1)] În legătură cu noţiunea de *proces*, a se vedea *I. Stoenescu, S. Zilberstein*, Drept procesual civil. Teorie generală, E.D.P., Bucureşti, 1987, p. 28-29; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Naţional, Bucureşti, 1996, p. 123-124; *I. Neagu*, Tratat de procedură penală, Ed. PRO, Bucureşti, 1997, p. 1-2.

legi, fiind unicul legiuitor); *a executa* legile înseamnă a adopta măsurile (nu neapărat actele în care sunt cuprinse) în vederea executării dispoziţiilor cuprinse în lege; *a judeca* înseamnă a da o soluţie într-un proces penal/civil ori într-un alt diferend ce opune două sau mai multe subiecte de drept[1)].

Potrivit principiului separaţiei puterilor, fiecare funcţie este îndeplinită de un alt organism: funcţia legislativă de către parlament; funcţia executivă – de către guvern şi de şeful statului, iar funcţia judecătorească – de către instanţe, fiecare dintre cele trei tipuri de autorităţi publice/ organisme, având o competenţă exclusivă în domeniul lor de activitate.

Deşi cele trei instituţii constituţionale îşi desfăşoară activitatea separat, prin constituţie se stabilesc mecanismele lor de interferenţă. Prerogativele atribuite fiecăreia dintre puteri pentru a „conlucra" creează un echilibru între puteri în sensul că niciuna nu poate acapara întreaga putere asumându-şi atribuţiile celorlalte şi nu poate să le impună adoptarea anumitor măsuri.

Bazată întru totul pe teoria separaţiei celor trei puteri, distincţia menţionată între funcţiile statului nu mai are însă acoperire în realităţile politice aflate într-o continuă diversificare şi amplificare. Distincţia clasică între cele trei funcţii nu mai reflectă în prezent prerogativele statului mult sporite. Iată de ce în doctrina şi practica constituţională şi administrativă se consideră în mod întemeiat că funcţia executivă a devenit mult mai largă. Extinderea activităţilor guvernamentale în epoca contemporană determină, după unii autori, necesitatea nuanţării acestei funcţii.

Într-adevăr, fenomenul statal cunoaşte în zilele noastre o amplificare şi complexitate deosebite. Lumea contemporană se caracterizează printr-o acutizare a tensiunilor sociale existente în interiorul fiecărui stat, prin creşterea trebuinţelor şi aspiraţiilor materiale şi spirituale ale oamenilor, generând ele însele cerinţa ca statul să satisfacă pretenţiile legitime ale cetăţenilor, prin dezvoltarea economică liberă şi diversificarea pieţelor, prin globalizarea unor probleme vitale ale omenirii: pacea şi războiul, conflictul nuclear, destabilizarea geo-politică a unor regiuni, întărirea legăturilor economico-financiare, militare şi politico-diplomatice între anumite ţări, protecţia mediului înconjurător etc. Toate acestea creează noi „probleme" statelor, obligându-le să-şi adapteze instituţiile publice noilor realităţi economico-sociale, politico-diplomatice, militare interne şi internaţionale. Sigur că această adaptare solicită, între altele, schimbări la nivelul funcţiilor statului, modificarea unor prerogative, atribuţii, metode de lucru etc.[2)]

În statul modern, guvernul are rol preponderent în conducerea generală. Organismele executive sau guvernamentale deţin, uneori, o putere proprie autonomă, a cărei sursă directă este însăşi constituţia. Constituţii recente plasează guvernul într-o poziţie de egalitate cu parlamentul. De pildă, în dreptul constituţional francez s-a stabilit o distincţie netă între competenţa parlamentului de a vota legi şi competenţa guvernului de a adopta regulamente, adică norme general-obligatorii.

[1)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 82.

[2)] A se vedea, în acest sens, *A. Toffler*, Al treilea val, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 548-550.

În dreptul nostru constituţional, parlamentul poate abilita guvernul să adopte ordonanţe. Prin urmare, guvernul execută (pune în executare) o lege, dar, în acelaşi timp, el acţionează ca un veritabil parlament (ca organ care adoptă norme general-obligatorii primare). Diferenţa între legi şi regulamente constă în faptul că normele stabilite prin lege nu se bazează pe alte norme; ele sunt un fundament pentru puterea de reglementare a guvernului. Din art. 108 a Constituţiei României, coroborat cu art. 73, rezultă că domeniile în care guvernul ar fi abilitat de forul legislativ să adopte ordonanţe sunt altele decât cele în care parlamentul este competent să adopte legi organice. Prin urmare, guvernul ar putea să adopte ordonanţe într-un domeniu reglementat, îndeobşte de parlament prin lege ordinară[1)].

Transformările petrecute la nivelul funcţiei executive, îndeosebi în ceea ce priveşte amplificarea prerogativelor şefului statului şi ale primului-ministru, au avut ca rezultat tendinţa tot mai vădită de a distinge activităţile în exclusivitate politice de cele executiv-administrative, birocratice. Or, guvernul acţionează în cele două domenii simultan, deoarece multe dintre activităţile administrative au şi un caracter sau o incidenţă politică mai mult sau mai puţin evidentă. Potrivit unei opinii larg răspândite în doctrina constituţională franceză, funcţia politică constă în stabilirea scopurilor activităţii generale de conducere, iar funcţia administrativă constă în realizarea acestor obiective şi de a face să funcţioneze serviciile publice. În practică este frecventă trecerea de la o activitate la alta. Această distincţie între activitatea executivă generală de conducere şi activitatea strict executivă (administrativă) este menţionată de unii autori francezi, care deosebesc 4 funcţii ale statului:

a) legislativă;

b) executivă (sau guvernamentală) – activitatea generală de conducere;

c) administrativă;

d) judecătorească[2)].

Separarea funcţiei executive în două funcţii este, în principal, motivată de modernizarea şi tehnicizarea funcţiei pur administrative, ceea ce justifică pe deplin calificarea acesteia ca o funcţie propriu-zisă. Importanţa deciziilor cu caracter administrativ în viaţa cotidiană, diversificarea tehnicilor administrative şi conturarea „ştiinţei administraţiei" întăresc acest punct de vedere. Într-o asemenea concepţie, administraţia (funcţia administrativă) ar reveni guvernului, iar funcţia executivă sau guvernamentală ar reveni şefului statului şi în unele situaţii primului-ministru. În acest caz, funcţia respectivă ar trebui înţeleasă într-un sens larg ca o funcţie de conducere politică. O nouă distincţie a funcţiilor statului nu înseamnă nicidecum că şeful statului ar exercita o a patra putere în stat. Din punct de vedere al rolului şi funcţiilor sale, al prerogativelor şi atribuţiilor ce-i sunt conferite de Constituţie, şeful statului face parte din puterea executivă. Există însă şi un dezavantaj în cazul acceptării unei funcţii guvernamentale exercitată în condiţiile şi de către organismele

---

[1)] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României, Comentarii constituţionale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 277-348.

[2)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 85. A se vedea şi *R. Martin, J. Martin*, Le troisième pouvoir, Presse des Editions CEF, NISA, 1989, p. 23.

menţionate: exercitarea unei asemenea funcţii de către un organism unipersonal, fără a se stabili şi un sistem eficient de control al modului în care se exercită funcţia respectivă, ar avea ca rezultat apariţia unui dezechilibru între executiv şi celelalte două puteri.

În doctrina constituţională contemporană au fost făcute şi alte clasificări ale funcţiilor statului, avându-se în vedere îndeosebi criteriul material. Desigur, nu este vorba de absolutizarea acestui criteriu, ci doar de a marca importanţa anumitor activităţi desfăşurate în mod curent de către stat. Potrivit acestui punct de vedere, statul are trei funcţii:

a) funcţia de exercitare a suveranităţii. Această funcţie are două laturi: exercitarea suveranităţii pe plan intern (de exemplu, stabilirea ordinii juridice şi apărarea ei prin folosirea forţei publice); exercitarea suveranităţii pe plan extern (de exemplu: stabilirea liniilor generale ale politicii externe; colaborarea internaţională cu alte state; participarea la organisme internaţionale, apărarea teritoriului naţional);

b) funcţia de orientare a dezvoltării societăţii. În sistemele politice totalitare, statul deţine prerogativa de a stabili modalităţile generale de dezvoltare socială pe plan intern şi de a veghea dacă acestea sunt respectate, sancţionând orice abatere. Practic, statul totalitar reglementa mai mult sau mai puţin planificat dezvoltarea vieţii sociale de la domeniul economic la cel militar. În sistemele politice democratice, bazate pe pluralism şi liberalism economic, intervenţia de acest gen a statului trebuie să fie, potrivit doctrinei clasice liberale, diminuată şi limitată la măsuri privind, de pildă, asistenţa şi protecţia socială, asigurările sociale, asigurarea libertăţilor politice şi apărarea acestora, promovarea liberei iniţiative individuale etc.[1];

c) funcţia de promovare a progresului. În condiţiile epocii contemporane, această funcţie este exercitată de toate statele, indiferent de sistemul lor social-politic. Singura diferenţă cu adevărat esenţială între state este de ordin material; statele cu un potenţial economic ridicat, cu resurse naturale abundente, cu tehnologii de vârf şi infrastructuri corespunzătoare asigură promovarea progresului lor cu mult mai multă uşurinţă decât statele în curs de dezvoltare. Dacă statele bogate dispun şi de structuri politice, instituţii democratice, progresul lor va fi cu atât mai mare şi în beneficiul întregii societăţi.

---

[1] Potrivit doctrinei neo-liberale, statului îi revine un rol important în sectorul economic, ceea ce are ca rezultat amplificarea sectorului public şi creşterea rolului deciziei politice în reglementarea activităţii agenţilor economici privaţi. Intervenţia statului în viaţa economică nu afectează principiul economiei de piaţă. Dimpotrivă, statul deţinând proprietatea publică poate să facă, chiar, investiţii în acest domeniu. De altfel, Constituţia României prevede în art. 135 că statul trebuie să asigure, între altele, protecţia concurenţei loiale; crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producţie; protejarea intereselor naţionale în activitatea economică, financiară şi valutară; exploatarea resurselor naturale, în concordanţă cu interesul naţional. Desigur, intervenţia statului în economie trebuie să se materializeze, în special, în domeniul legislativ, precum şi al impunerii şi perceperii taxelor şi impozitelor de la agenţii economici privaţi. A se vedea şi *L. Weber*, L'État, acteur économicque, Economica, Geneve, 1991, p. 10.

Două elemente definitorii, aflate într-o strânsă interdependenţă, marchează această funcţie: concepţia *Statului-providenţă*; stimularea revoluţiei tehnice şi a informaţiilor tehnologice, cercetările fundamentale în ştiinţă şi tehnică, descifrarea tainelor atomului sunt indisolubil legate de bugetele naţionale. Numai statul, ca instituţie politică, îşi poate permite să întreprindă cercetări ştiinţifice de anvergură şi chiar să sprijine asemenea cercetări întreprinse de cele mai mari companii private. În aceasta constă, de altfel, una din misiunile sau funcţiile Statului-providenţă.

În ultimele decenii, statul intervine ca un factor decisiv al înnoirilor sociale în cele mai diverse domenii: educaţie, urbanism, resocializare, sănătate, industrie, finanţe, planificare turism, planificare familială etc.[1] Cât priveşte progresul tehnic, acesta are o arie de răspândire planetară, dincolo de deosebirile de ideologie şi sisteme social-politice[2].

O altă analiză tipologică a funcţiilor statului în doctrina constituţională contemporană distinge trei categorii de funcţii:

a) funcţii politice: menţinerea ordinii sociale interne şi apărarea teritoriului naţional, alte intervenţii ale statului în viaţa socială fiind excluse (teoria *Statului jandarm*; implicarea directă şi substanţială a statului în cele mai diverse domenii sociale[3]; asigurarea progresului economico-social, planificarea şi conducerea proceselor economice);

b) funcţii juridice: funcţia legislativă; funcţia executivă; funcţia jurisdicţională (judecătorească);

c) funcţii sociologice; constrângerea socială; activitatea de convingere a cetăţenilor în legătură cu compatibilitatea între interesele generale şi cele personale (socializarea indivizilor şi grupurilor sociale) ş.a.[4]

Din examinarea activităţilor concrete exercitate de stat rezultă câteva constatări:

a) aceste activităţi privesc domenii diferite;

b) în epoca contemporană, accentul este pus mai ales pe necesitatea unei acţiuni a statului în domeniul economic şi social (investiţii publice, taxe şi impozite, securitate socială, mediu înconjurător etc.);

c) se insistă mai ales pe necesitatea unei puteri politice eficiente a statului.

O interesantă clasificare a funcţiilor statului se poate face din perspectiva rolului economic al acestuia. Statului îi revine, în acest sens:

a) funcţia de alocare optimă a resurselor şi a bogăţiilor naturale, în scopul asigurării progresului unei anumite colectivităţi umane (funcţia de alocare);

b) funcţia de asigurare a echilibrului macro-economic, realizată prin corectarea fluctuaţiilor creşterii economice şi prin politica monetară (funcţia de stabilizare economică);

c) distribuirea echilibrată a venitului naţional[1].

---

[1] Despre ideea de progres în gândirea occidentală, a se vedea *C.M. Delsol*, Les idées politiques au XX-e siècle, P.U.F., Paris, 1987, p. 233-236.

[2] A se vedea, pentru detalii, *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 60-63.

[3] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 96-97.

[4] Ibidem.

§4. Atribuţii esenţiale ale statului

Înţelegem prin atribuţii esenţiale ale statului *setul de prerogative care revin în exclusivitate oricărui stat şi a căror neîndeplinire echivalează cu lipsa statalităţii.* Un stat trebuie în mod obligatoriu să întreprindă o serie de acţiuni care sunt refuzate, din principiu, particularilor din cel puţin din două motive:

a) particularii au interese contradictorii unii faţă de ceilalţi şi chiar faţă de stat;

b) numai statul are resursele necesare îndeplinirii atribuţiilor sale esenţiale.

Se consideră că sunt atribuţii esenţiale ale statului[2)]: monopolul apărării şi al constrângerii sociale (armata şi poliţia), menţinerea cadrului juridic, conducerea relaţiilor internaţionale, emiterea monedei naţionale.

4.1. Monopolul apărării şi al constrângerii sociale (armata şi poliţia)

În epoca feudală, regele delega vasalilor săi atribuţii militare, fiind cunoscută, însă, şi instituţia mercenariatului. Într-un stat modern nu este posibilă delegarea atribuţiilor cu caracter militar unor grupuri sociale şi cu atât mai puţin politice. Apărarea naţională şi menţinerea ordinii publice pe teritoriul statului sunt responsabilităţi exclusiv guvernamentale.

În ceea ce priveşte armata, de la sfârşitul secolului al XVIII-lea s-a impus principiul formării şi folosirii armatei naţionale. Armata îşi trage rădăcinile din Naţiune şi exercită unul dintre atributele suverane ale acesteia: propria apărare şi apărarea teritoriului pe care s-a organizat într-un mod legitim, recunoscut de alte state[3)]. Armata este formată fie prin intermediul voluntariatului, fie al serviciului militar obligatoriu. Armata are, în principiu, misiunea de a proteja şi de a apăra statul împotriva atacurilor din exterior.

[1)] A se vedea *L. Weber*, op. cit., p. 19.

[2)] A se vedea, pe larg, *C. Cadoux*, op. cit., p. 86-89. Preocuparea pentru stabilirea unor atribuţii exclusive ale unui stat o găsim, chiar într-o formulă modernă la Aristotel care afirmă: „În rezumat se poate spune că magistraturile esenţiale Statului îngrijesc de cult, de războiu, de contribuţiunile şi cheltuielile publice, de târguri, de poliţia oraşului, de porturi şi de ţarini; apoi de tribunale, de convenţiuni între particulari, de acţiunile judecătoreşti, de execuţiunea judecăţilor, de paza condamnaţilor, de cercetarea, de verificarea şi controlul conturilor publice şi în fine de deliberaţiunile cu privire la afacerile generale ale Senatului" (*Aristotel*, op. cit., p. 275). În statele membre U.E. este unanim acceptată interdicţia ca în funcţii ce presupun exercitarea autorităţii statului, şi care privesc instituţii din domenii rezervate exclusiv competenţei acestuia, să nu poată fi angajaţi decât cetăţeni ai statului respectiv. Astfel, la funcţiile care presupun participarea la exercitarea puterii politice şi responsabilităţi pentru apărarea intereselor generale ale statului, nu pot accede cetăţenii altor state membre ale Uniunii. La alte funcţii publice, cum ar fi serviciile poştale, învăţământul public, sănătatea ş.a., accesul liber nu poate fi restricţionat (a se vedea, în acest sens, *D. Bossaert*, Funcţia publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendinţe şi evoluţii, Ed. Economică, Bucureşti, 2002, p. 63-64).

[3)] Prin Convenţia de la Paris din 1856, Principatele Române au căpătat dreptul de a crea armata naţională (a se vedea *D.N. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, E.D.P., Bucureşti, 1976, p. 183).

Prin urmare, armata nu apără interesele personale ale conducătorilor politici însărcinaţi să conducă în acel moment şi nu reprimă activităţi antistatale în interiorul statului respectiv[1)].

Poliţia reprezintă instituţia publică învestită, printre altele, cu autoritatea de a asigura respectarea ordinii sociale şi a liniştii publice. În niciun stat de drept poliţia nu se subordonează unor grupări politice, economice, particulare ş.a. Prin natura sa, poliţia, cu toate departamentele sale (jandarmeria, structuri speciale etc.), se află în serviciul statului; ea se află, desigur, la dispoziţia guvernanţilor aflaţi la un moment dat la putere, dar nu în serviciul lor personal şi nici în cel al vreunui partid politic[2)].

4.2. Crearea şi menţinerea cadrului juridic

Prin cadrul juridic al unei societăţi înţelegem ansamblul ierarhizat al dreptului pozitiv (Constituţie, legi, hotărâri ale guvernului, regulamente etc.), care stabileşte limitele legale în care se desfăşoară întreaga viaţă a naţiunii. În crearea şi menţinerea cadrului juridic sunt angrenate atât parlamentul cât şi guvernul.

Parlamentul, în calitate de organism constituţional şi de unică autoritate legiuitoare a ţării are îndatorirea – suma atributelor sale – de a veghea la permanenta şi stricta conformitate între realităţile şi cerinţele sociale pe de o parte, şi normele juridice, pe de altă parte. Dacă acestea din urmă nu mai reuşesc să ordoneze relaţiile în societate, datorită dinamismului vieţii sociale, aflată într-o continuă schimbare şi transformare, guvernul sau parlamentul vor propune modificarea cadrului juridic respectiv, în aşa fel încât să reflecte realităţile sociale.

De asemenea, pentru a asigura aceeaşi concordanţă între norma juridică şi un anumit sector al vieţii sociale, guvernul propune parlamentului un proiect de lege pentru modificarea cadrului juridic depăşit sau modifică el însuşi o hotărâre sau o ordonanţă pe care le-a adoptat anterior şi nu mai corespund.

Menţinerea cadrului juridic este asigurată însă şi prin sancţionarea administrativă, civilă, penală, a oricărei încălcări a dispoziţiilor legale, prin aceasta urmărindu-se repararea pagubei produsă prin violarea respectivă şi repunerea victimei în drepturile încălcate, precum şi pedepsirea persoanei vinovate.

4.3. Conducerea relaţiilor internaţionale

Aceasta este o atribuţie prin excelenţă cu caracter statal. Numai statul are prerogativa suverană şi mijloacele instituţionale şi materiale de a se angaja pe plan internaţional desfăşurând o activitate politico-diplomatică, militară, economică, culturală etc. Exceptând câteva cazuri, individul nu este un subiect de drept internaţional. Activitatea politico-diplomatică se desfăşoară de către: preşedinte, guvern sau parlament.

[1)] Potrivit art. 118 alin. (1) din Constituţia României, armata este subordonată exclusiv voinţei poporului, pentru garantarea suveranităţii, a independenţei şi a unităţii statului, a integrităţii teritoriale a ţării şi democraţiei constituţionale.

[2)] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 87-88.

4.4. Emiterea monedei naţionale

Această activitate esenţialmente statală este motivată de preocuparea de a se asigura o ordine în schimburile economice, un control al circuitului financiar, atât în interiorul statului, cât şi în raporturile internaţionale (cu un conţinut economic) ale statului. Cantitatea de monedă naţională necesară circulaţiei băneşti interne este calculată în funcţie de trebuinţele circulaţiei de mărfuri, pornindu-se de la suma preţurilor mărfurilor aflate în circulaţie ţinându-se seama de viteza de rotaţie a banilor şi menţinându-se o concordanţă între cantitatea de bani emisă şi suma preţurilor mărfurilor şi serviciilor aflate la dispoziţia populaţiei[1)].

§5. Atribuţii accesorii ale statului

Sunt atribuţii pe care statul le poate încredinţa unor organisme care nu au calitate de autorităţi publice şi chiar unor persoane particulare. *Atribuţiile accesorii nu au o legătură nemijlocită cu suveranitatea statului.* Practic, este vorba de activităţi care pot fi îndeplinite de particulari deşi, prin aceasta, se urmăreşte un scop general (de exemplu: organizarea învăţământului particular, înfiinţarea unor aşezăminte de ajutor social, sănătate, cultură etc.)[2)].

§6. Extinderea rolului statului în epoca contemporană

Ultimele decenii pot fi considerate decenii ale expansiunii statului, atât ca fenomen sociologic, cât şi ca factor propulsor al progresului social. Statul s-a extins tentacular nu numai pe plan intern, ci şi pe plan internaţional. Argumente pentru susţinerea unei asemenea afirmaţii sunt: susţinerea substanţială a efortului social general pentru dezvoltarea economiei şi asigurarea resurselor materiale, financiare, pentru creşterea nivelului de trai al populaţiei; implicarea statului în procesul de învăţământ, atât prin orientarea acestuia spre anumite direcţii ale pregătirii şi calificării viitoarelor cadre, cât şi prin organizarea efectivă a acestora; sprijinul acordat cercetării ştiinţifice; preocuparea pentru asigurarea pluralismului democratic şi respectarea drepturilor omului; perfecţionarea legislaţiei şi întărirea echilibrului social; apărarea ordinii sociale, întărirea capacităţii de apărare naţională; colaborarea internaţională; întărirea alianţelor militare şi adaptarea acestora la noul echilibru internaţional[3)]; colaborarea în spaţiul cosmic etc.[4)]

[1)] *I. Gliga*, Drept financiar, E.D.P., Bucureşti, 1970, p. 293.

[2)] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 89.

[3)] A se vedea, în acest sens: The North Atlantic Treaty Organisation. Facts and Figures, NATO, Brussels, 1989, p. 185-204; *H.S. Albinski şi alţii*, The South Pacific: Political, Economic and Military Trends (Special Report), Institute for Foreign Policy Analysis; Washington D.C., 1989, The Future of NATO Forces (A Transatlantic Conference), Washington D.C., 1986, Change in Europe and the Emergence of New Strategic Priorities: Restructuring Security Arrangements European Security, Cernin Palace, Prague, 1991.

[4)] A se vedea, pentru detalii, Strategic Defence Initiative: The First Five Years (A Conference Report), The Institute for Foreign Policy Analysis, Washington D.C., 1988.

Toate argumentele menţionate şi multe altele reprezintă armătura oricărei demonstraţii privind creşterea rolului statului în epoca modernă. Deşi trăsăturile generale ale evoluţiei rolului şi funcţiilor statului modern sunt întâlnite în fiecare spaţiu naţional, statele, ca entităţi suverane particulare, au o traiectorie evolutivă concretă.

Doctrina constituţională occidentală distinge, în general, trei faze succesive ale dezvoltării concepţiei privind rolul statului modern.

a) *Statul-jandarm* (secolul al XIX-lea): se limita la exercitarea atribuţiilor esenţiale, în special a funcţiei de poliţie, de apărare şi a celei internaţionale. În alte domenii, intervenţia statului era exclusă din principiu;

b) *Statul-antreprenor* apare odată cu începutul primului război mondial: statul începe să intervină în activităţile industriale cel puţin în sectoarele cheie, prin crearea întreprinderilor publice industriale şi comerciale. Principiul libertăţii comerţului şi industriei rămâne regula, dar acest principiu suferă excepţii;

c) *Statul-providenţă* (faza actuală): intervine peste tot – economie, cultură, sport, turism etc. Această dezvoltare a statului se îmbină în mod necesar cu sporirea considerabilă a mijloacelor sale de acţiune (buget, funcţii publice). Cetăţeanul are dreptul şi datoria de a judeca activitatea guvernamentală pentru a condamna erorile guvernului[1)].

În ultima vreme şi cu deosebire după înlăturarea sistemelor social-politice totalitare socialiste şi după realinierea fostelor state marxiste la tradiţia constituţională occidentală, s-a repus, cu o deosebită acuitate, problema constituirii societăţii civile şi statului de drept. Aceasta a permis reanalizarea conceptuală a *Statului-garant*.

Conceptul de stat-garant este foarte expresiv prin el însuşi. Potrivit acestei concepţii, *statul are îndatorirea de a consfinţi un cadru larg de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti, de a asigura progresul în toate dimensiunile sale umane şi de a garanta afirmarea din această perspectivă a condiţiei umane*. În acest fel, se legitimează prin modul în care garantează valorile naţionale, caracteristicile psihosociale ale naţiunii, adică acelea care definesc în mod fundamental fizionomia culturală, economică, istorică, politică, religioasă a unui popor şi, totodată, valorile perene ale umanităţii – pacea, securitatea, colaborarea internaţională, bunăstarea popoarelor, mediul înconjurător, spaţiul cosmic[2)].

[1)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 90-91; *J. Cadart*, op. cit., p. 96-99; *P. Pactet*, op. cit., p. 62.

[2)] A se vedea conţinutul conceptului de Stat-garant în *C.M. Delsol*, op. cit., p. 197-244. În legătură cu statul de drept, a se vedea: *D. Colas* (coord.), L'Etat de droit, P.U.F., Paris, 1987; *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992; *S. Popescu*, Statul de drept în dezbaterile contemporane, Ed. Academiei, Bucureşti, 1998, p. 36-107.

TITLUL II
Teoria Constituţiei

Capitolul I
Noţiuni generale despre Constituţie

§1. Noţiunea de regim constituţional

Experienţa istorică dovedeşte că fiecare stat îşi stabileşte modul de organizare şi exercitare a puterii în constituţie, atât guvernanţii cât şi cei guvernaţi văzând în acest act politico-juridic Legea fundamentală a ţării, Legea supremă, Pactul fundamental. Potrivit teoriei clasice a dreptului constituţional, orice stat are în mod necesar o constituţie[1]. Nu interesează, din acest punct de vedere, dacă constituţia se prezintă ca un ansamblu de tradiţii sau practici cutumiare sau ca un document (ca un înscris) adoptat potrivit unei proceduri speciale. La întrebarea de ce în mod necesar, orice stat are o constituţie, răspunsul este foarte simplu: statul este un ansamblu complex de structuri, fiecare având reguli interne care funcţionează împreună ca un tot unitar, potrivit unor principii comune şi unor obiective de politici publice pe care şi le propun partidele politice aflate la guvernare. Am arătat că din punct de vedere juridic, statul este o persoană juridică, deci trebuie să-şi asume o ordine proprie şi mecanisme de organizare, funcţionare şi apărare, or toate acestea sunt consacrate în constituţie[2].

Tradiţia constituţională este însă cu mult mai veche decât constituţia scrisă. Dintr-o perspectivă istorică se poate spune, astfel, că fiecare stat a avut o constituţie în sens material, cu alte cuvinte, un ansamblu de cutume constituţionale care

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 179; *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977, p. 60; *J. Cadart*, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 119; *C. Debbasch*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 68; *P. Ardant*, Institutions politiques et Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1992, p. 52; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 32; *D. Chagnollaud*, Droit constitutionnel contemporain, Sirey, Paris, 1999, p. 17; *C. Leclerq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999, p. 83; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 260.

[2] Profesorul Bernard Chantebout arăta că statul, fiind o persoană morală care deţine puterea politică, nu poate exista decât în virtutea unui statut şi că Statutul statului este propria sa constituţie (a se vedea *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995, p. 32).

BCU Cluj / UNIVERSITY LIBRARY

stabileau, printre altele, modul de exercitare a puterii. Într-adevăr, chiar şi statele antice îşi întemeiau raporturile între vârful piramidei puterii şi populaţie, învesteau anumite persoane sau organisme cu prerogativele exercitării puterii, cu autoritatea publică, potrivit unor obiceiuri şi tradiţii pe care le-am numi astăzi cutume constituţionale.

Aristotel a întocmit împreună cu discipolii săi o colecţie de constituţii ale polisurilor greceşti şi ale unor state barbare, de fapt, un set de tradiţii privind tipul de guvernare al formaţiunilor politice respective.

Precizările făcute în legătură cu tradiţia cutumiară constituţională şi raporturile ei cu normele constituţionale cuprinse într-un document, se circumscriu problematicii conceptului de regim constituţional. Acest concept poate fi definit dintr-o dublă perspectivă: a) o perspectivă materială; b) o perspectivă formală.

Din punct de vedere *material regimul constituţional exprimă ansamblul de reguli care reglementează organizarea şi conducerea unui stat într-o anumită etapă de dezvoltare a sa.* Din acest punct de vedere aşa cum s-a subliniat în literatura noastră mai veche, orice stat, numai prin faptul existenţei sale, are o organizare, o constituţie[1]. Expresia instituţională a regimului constituţional, din perspectivă materială, s-ar concretiza în existenţa organismelor de guvernare, indiferent care ar fi conţinutul şi amploarea activităţii desfăşurate de acestea (rege, consiliu privat, guvern, divan, stări generale, parlament, adunare obştească ş.a.). O asemenea perspectivă a conceptului de regim constituţional corespunde în special unei epoci istorice în care statele nu erau guvernate potrivit constituţiilor scrise.

Din punct de vedere *formal, regimul constituţional exprimă exteriorizarea sau obiectivarea ansamblului de reguli care reglementează organizarea şi conducerea unui stat într-un document politico-juridic (constituţie).* Regimul constituţional în sens formal corespunde statelor moderne, care sunt guvernate pe baza constituţiilor scrise.

Uneori se consideră, în mod greşit, că au un regim constituţional numai statele în care s-au adoptat constituţii scrise. Potrivit unei asemenea concepţii eronate, data inaugurării regimului constituţional al unui astfel de stat ar coincide cu data la care acesta ar adopta prima sa constituţie scrisă. În realitate, toate statele au o constituţie, adică anumite cutume, practici, tradiţii, reguli de organizare şi de exercitare a puterii politice. Exteriorizarea în formule juridice a acestor reguli alcătuiesc normele de drept constituţional, care pot fi cutumiare sau scrise[2]. Se poate presupune cu uşurinţă că primele colectivităţi social-umane organizate politic şi-au fixat anumite reguli de comportament guvernamental (reguli de reglementare a raporturilor conducători-supuşi) prin obiceiuri aplicate frecvent care, prin multiplicare şi având acelaşi obiect de reglementare, au format treptat ceea ce denumim constituţia cutumiară. Cutumele, chiar dacă nu au reglementat integral organizarea puterii, au creat cadrul legal, recunoscut ca atare, pentru funcţionarea instituţiilor de guvernare[3].

---

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 215. A se vedea şi *Al. Văleanu*, Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat. Studiu juridic, Tipografia „Ion C. Văcărescu", Bucureşti, 1936, p. 4.

[2] Idem, p. 214.

[3] *P. Ardant*, op. cit., p. 52-53.

Rezultă că ceea ce conferă substanţă regimului constituţional sunt regulile de organizare şi de conducere ale statului, indiferent care ar fi forma lor: cutumiară sau scrisă. Este interesant de precizat că regimul constituţional este mai mult sau mai puţin amplu, în funcţie de realităţile şi condiţiile social-istorice la care îl raportăm, de complexitatea vieţii politice a statului respectiv.

De ce fiecare stat modern are în mod necesar o Constituţie? Deoarece, într-un stat de drept, guvernanţii nu exercită puterea decât în virtutea unor prerogative stabilite într-un act prin care sunt învestiţi cu anumite atribuţii (cu anumite funcţii). O asemenea învestire se face prin intermediul constituţiei. Cu alte cuvinte, guvernanţii (organismele care exercită cele trei puteri – legislativă, executivă şi judecătorească) deţin prerogativele în baza constituţiei sau a unui act normativ cu valoare constituţională şi nu a unei legi ordinare sau chiar organice, votate de un parlament ordinar. În felul acesta, cei care se află la guvernare îşi legitimează poziţia în societate şi, pe această bază îşi exercită şi apără puterea. Este adevărat că uneori atribuţiile lor concrete pot fi (şi sunt) stabilite prin lege, dar în prealabil este necesar ca locul, rolul şi funcţiile acestora în sistemul de guvernare să fie stabilite în constituţie. Aşadar, puterile de care beneficiază, le sunt conferite expres de către întreaga populaţie prin reprezentanţii acesteia aleşi direct prin vot popular, pentru a îndeplini prin mandat voinţa suverană a comunităţii cetăţenilor în Adunarea Constituantă[1]. De asemenea, constituţia conţine principiile generale de drept aflate la baza întregului sistem juridic şi, nu în ultimul rând, drepturile şi libertăţile publice. Cu alte cuvinte, într-un stat se legiferează, se administrează şi se judecă potrivit constituţiei.

Atribuţiile concrete ale unui organism, de pildă, ale guvernului, pot să difere de la o etapă la alta a dezvoltării unui anumit stat, dar, în principiu, normele fixate în constituţie care stabilesc natura şi raporturile acestuia cu celelalte autorităţi publice rămân neschimbate.

Desigur, pot fi şi unele excepţii de la această regulă generală. De pildă, în situaţii revoluţionare, în cazul unor lovituri de stat, puciuri sau insurecţii, Legea fundamentală se suspendă, se modifică sau chiar se abrogă. În mod corespunzător, uneori sunt desfiinţate chiar organismele de putere şi înlocuite cu altele. Aşa s-a întâmplat şi în România în decembrie 1989: Consiliul Frontului Salvării Naţionale a emis Decretul-lege nr. 2/1989 prin care s-a decretat, pe plan juridic, dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist, ceea ce a însemnat practic abrogarea implicită a articolelor din Constituţia din august 1965, referitoare la acestea şi s-a prevăzut că noul organism este organ suprem al puterii de stat. Ulterior, Consiliul Provizoriu de

---

[1] Ideea că reprezentanţii poporului (guvernanţii într-un sens general) sunt învestiţi de popor şi primesc un mandat din partea acestuia este foarte veche. Întâlnim termenul de mandat dat de popor în dezbaterile ce au avut loc în Adunarea de Stări din Franţa ţinută la Tours în ianuarie-martie 1484. A se vedea *J. Masselin*, Journal des Etats Generaux de France tenus a Tours, op. cit., p. 415. („Les députes répondirent que personé ne devait être étonne ni se formaliser de ce que, ayant reçu le mandat du people, sécant charges de sa cause et ayant jure de la soutenir, ils la défendaient selon leurs forces, principalement au sujet de l'impôt des tailles, qui, établi d'abord a cause de la guerre, paraissait devoir cesser avec la guerre").

Uniune Națională a adoptat Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României. În acest act normativ au fost fixate, printre altele, și atribuțiile șefului statului, deși actul respectiv nu era o constituție în sensul formal al termenului. El a avut însă caracter cvasiconstituțional pentru că a fost adoptat de autoritatea publică care îndeplinea la acea dată funcția de organ legiuitor și pentru că reglementa instituții politice cu valoare constituțională.

Constituția este, deci, sursa sistemului politic, precum și a cadrului sau sistemului juridic național (a dreptului pozitiv). Celelalte norme de drept se schimbă cu mai multă rapiditate decât constituția, al cărei rol conservator (caracteristica constituției de a adopta principii și norme constituționale de o îndelungată aplicabilitate și a căror revizuire se face cu multă dificultate) apare evident față de dinamismul legilor organice sau ordinare care pot fi modificate sau abrogate prin proceduri legislative obișnuite.

Potrivit acestui considerent, constituția este plasată în fruntea ierarhiei actelor politice și normative, cărora ea le conferă legitimitatea politică și, respectiv, juridică, în măsura în care acestea sunt conforme cu normele și principiile pe care ea le consacră. Cu alte cuvinte, constituția este și un instrument de limitarea a puterilor celor aflați la guvernare, de vreme ce le stabilește atribuțiile, depășirea acestora echivalând cu încălcarea constituției[1)].

În ultimele decenii se vorbește din ce în ce mai frecvent de un proces de constituționalizare a dreptului, înțelegându-se prin aceasta convertirea unor dispoziții legale de ramură în norme constituționale, înscrise ca atare în Legea fundamentală[2)]. În plus, noile constituții conțin dispoziții și principii juridice care stabilesc direcții principale ale elaborării și aplicării dreptului în domenii și sfere particulare ale ordinii juridice ordinare. Constituționalizarea dreptului are ca rezultat sporirea importanței unor norme juridice – altfel obișnuite – datorită includerii acestora în Constituție. O altă tendință în evoluția normelor constituționale o reprezintă admiterea ideii de bloc de constituționalitate[3)]. Această noțiune, de inspirație și consacrare doctrinară și jurisprudențială franceză este legată în primul rând de principiul supremației Constituției în raport cu toate celelalte norme de drept, indiferent care ar fi forma juridică de exprimare a acestora. În sfera noțiunii de bloc de constituționalitate sunt cuprinse, pe lângă normele cuprinse efectiv în textul constituțional, prevederi cu valoare normativă care reglementează raporturi fundamentale de putere și principii cu conținut constituțional cuprinse în acte care au explicit un astfel de caracter. Dacă în dreptul constituțional francez noțiunea de bloc de constituționalitate și-a găsit justificare în doctrina de specialitate, inclusiv în jurisprudența Consiliului

---

[1)] În legătură cu tema limitării puterilor de guvernare prin intermediul constituției, a se vedea *B. Chantebout*, Droit constitutional et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 33.

[2)] A se vedea *I. Filipescu, V.D. Zlătescu*, Dreptul civil constituțional român, în Dreptul nr. 3/1994; *M. Nicolae*, Drept civil. Teoria generală. Vol. I, Teoria dreptului civil, Ed. Solomon, București, 2017, p. 105.

[3)] A se vedea *I. Muraru, S. Tănăsescu*, „Blocul de constituționalitate", concept specific sistemului constituțional francez, în Dreptul nr. 4/1998. Pentru o definiție a noțiunii de bloc de constituționalitate, în concepția autorilor francezi, a se vedea *O. Duhamel, Y. Meny*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 87-89.

Constituţional, în doctrina constituţională din ţara noastră discuţiile pe marginea admiterii existenţei unui bloc de constituţionalitate nu au încă un suport suficient de puternic, deşi art. 1 alin. (3) din Constituţie deschide posibilitatea unei dezbateri teoretice pe această temă, întrucât textul constituţional citat, revizuit în 2003 prin Legea nr. 429/2003, aprobată prin referendumul naţional din 18-19 octombrie 2003[1)] prevede că „România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989, şi sunt garantate". Se pune doar problema dacă tradiţiile democratice din viaţa politică românească modernă ar avea vocaţie de bloc de constituţionalitate pentru a se impune legiuitorului ordinar[2)].

§2. Noţiunea de constituţie

Când se vorbeşte despre constituţie există tendinţa de a o asocia constituţiei scrise. Această tendinţă datează de la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea, când statele au adoptat prin proceduri formale şi solemne constituţii scrise, concepute ca instrumente juridice în care se exprimă voinţa suverană a naţiunii privind modul de organizare şi de exercitare a puterii şi prin care se urmărea îngrădirea puterii absolutiste a Prinţului. În parte, asocierea conceptului de constituţie cu forma sa scrisă este corectă. În realitate, constituţia, înţeleasă ca ansamblu de reguli cutumiare şi scrise, a existat cu mult anterior adoptării primelor constituţii scrise. În timpul Evului Mediu regatele europene erau guvernate nu atât de cutume constituţionale, cât de legi fundamentale prin care se reglementau principalele raporturi de putere, problemele esenţiale ale Coroanei, adică, ale statului[3)]. În Franţa medievală se făcea o distincţie netă între legile regatului (*lois de royaume*) şi legi ale regelui, adoptate fireşte în cadrul Stărilor generale (*lois du roi*). Acestea din urmă aveau o forţă juridică inferioară faţă de legile regatului, care reglementau raporturi fundamentale[4)].

[1)] M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

[2)] A se vedea *C. Ionescu*, Au tradiţiile constituţionale rol explicativ pentru filosofia dreptului public şi rol evocator pentru istoria politică a unui popor?, în Dreptul nr. 11/2018.

[3)] A se vedea, pentru dezvoltări: *M. Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923, p. 324; *A. De Lapradelle*, Cours de droit constitutionnel, A. Pedone, editeur, Paris, 1912, p. 96-97; *Esmein*, Eléments de droit constitutionnel français et comparéee, Sirey, Paris, 1909, p. 503; *M. Balan*, Evoluţia istorică a conceptului de Constituţie, în lucrarea *Liber Amicorum Ioan Muraru*. Despre constituţie şi constituţionalism, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006, p. 11 şi urm.; *A. Alexe*, Repere privind conceptul de constituţie şi procesul istoric de apariţie a acesteia, în Dreptul nr. 3/2017; A. *Rigaudière*, Introduction historique à l'étude du droit et des institutions, Economica, Paris, 2001, p. 347 şi urm.

[4)] A se vedea *A. Văleanu*, Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat, Tipografia I.C. Văcărescu, 1936, p. 4.

Din punct de vedere etimologic, cuvântul constituție provine din substantivul latin *constitutio*, care înseamnă dispoziție, ordin[1]. În sistemul de drept roman, constituțiile imperiale (*constitutiones principum*) erau edictele semnate de împărat, care cuprindeau decizii cu un caracter general privind diferite domenii de activitate și a căror forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale imperiului (*Constitutio principis est quod imperator decreto, vel edicto, vel epistula constituit*). Din categoria constituțiilor imperiale făceau parte mandatele (instrucțiuni cu caracter administrativ), decretele (hotărâri judecătorești pronunțate de împărat care conțineau o regulă de drept formulată cu ocazia procesului astfel soluționat), prescriptele (consultații juridice date de împărat judecătorilor)[2]. În cadrul polisurilor grecești se făcea o distincție clară între *Thesmoi*, adică legile care reglementau raporturi sociale de importanță deosebită pentru statul-cetate (spre exemplu, legi cu un conținut sacru), care puteau fi modificate doar printr-o procedură solemnă și specială, și legile obișnuite denumite *Nomoi*, care puteau fi revizuite cu ușurință. Constituția în stat – scria Aristotel – este organizarea magistraturilor, împărțirea puterilor, atribuirea suveranității, într-un cuvânt, hotărârea scopului special al fiecărei asociațiuni politice[3]. În Grecia antică era aplicată pedeapsa cu moartea celor care propuneau o lege contrară „constituției", adică principiilor fundamentale ale organizării polisului[4]. Pe baza acestei distincții, și astăzi parlamentele pot fi împărțite în două categorii: parlamente învestite cu putere constituantă (originară sau derivată) și parlamente care exercită doar o putere legislativă obișnuită.

Unele state feudale au înscris în documente anumite reguli fundamentale privind raporturile între guvernanți și guvernați care urmau să prevaleze, cu valoare de principiu de conduită politică și juridică, față de cutumele existente, precum și față de comportamentul monarhilor ulterior semnării acestora. Ne referim în acest sens la *Magna Charta* engleză din 1215, la Bula de Aur emisă de regele maghiar Andrei al II-lea în 1222, *Bill of Rights* din 1629 ș.a.

Întocmirea și emiterea unor astfel de documente cu valoare constituțională numai în unele state feudale pot fi explicate prin faptul că în statele respective s-au produs schimbări profunde în procesul de guvernare, prin cucerirea lor de către alte regate, ceea ce a antrenat schimbarea vechii dinastii cu o nouă dinastie, care a dorit sau a fost nevoită să recunoască păturii conducătoare autohtone unele privilegii de care aceasta se bucurase anterior cuceririi. De asemenea, în situația formării unor state noi (cazul Ungariei) regalitatea a intenționat încă de la început să instituie anumite reguli de

---

[1] A se vedea și *T. Drăganu*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1972, p. 45. În limba latină *constitutum* înseamnă „convenție", „înțelegere", „regulă".

[2] *P.G. Girard*, Manuel élémentaire de droit romain, Arthur Rousseau, Paris, 1911, p. 59. A se vedea și *C.St. Tomulescu*, Drept privat roman, Universitatea din București, Facultatea de Drept, 1973, p. 48.

[3] *Aristotel*, Politica, Cultura Națională, București, 1924, p. 111. A se vedea și *J.-Ch. Jobat*, La notion de Constitution chez Aristotel, in Revue française de droit constitutionnel nr. 65/2006, p. 97 și urm.

[4] A se vedea, în acest sens, *D.G. Lavroff*, Les droit constitutionnel de la Veme République, Dalloz, Paris, 1977, p. 82.

guvernare într-o formă scrisă. În Franţa, de pildă, unde în primele secole ale mileniului doi nu s-au produs cuceriri statale de către populaţii cu trăsături etnice diferite de cele ale autohtonilor şi unde exista o cutumă constituţională formată într-un proces istoric îndelungat, nu s-a simţit nevoia elaborării unor charte de genul celei emise în Anglia (unde populaţia saxonă a fost cucerită de normanzi) în 1215. Cu alte cuvinte, în Anglia, la începutul mileniului al doilea se puneau bazele unui nou regim constituţional, în timp ce în Franţa, Spania, Portugalia, precum şi în alte state cu monarhii consolidate, cutuma constituţională era bine cunoscută în anumite limite. Aceeaşi situaţie se poate constata şi în Imperiul Bizantin ale cărui practici (cutume) de guvernare evoluaseră într-un proces ascendent timp de mai multe secole fără a se resimţi nevoia unei codificări a obiceiurilor constituţionale.

În aceeaşi epocă însă, încep să se formeze noi relaţii sociale, să se producă schimbări la nivelul vieţii economice, care antrenează cerinţa unor modificări ale vechii cutume constituţionale. Apare astfel ideea de act cu valoare politică şi juridică superioară cutumelor existente în diferite state.

Pot fi menţionate, în acest sens, Aşezămintele de la Ierusalim (*Assies de Jerusalem*) întocmite de cruciaţi în jurul anului 1099 şi depuse în Biserica Sfântului Mormânt de la Ierusalim[1]. În 1204 ele sunt menţionate în capitala Imperiului Bizantin. Considerate premergătoare ale prescripţiilor cuprinse în *Magna Charta* engleză, Aşezămintele de la Ierusalim erau legi scrise, asigurătoare contra abuzurilor în mult mai mare măsură decât actul englez împotriva unor abuzuri speciale şi prin întindere şi prin formă şi prin armonia elementelor ce le cuprinde Charta emisă în 1215[2].

În Evul Mediu prin *Charte* sau *Bule* monarhii recunosc privilegii pentru nobili şi sunt siliţi de aceştia să-şi limiteze puterea în favoarea lor, reuniţi în Adunări de stări. De asemenea, printr-un astfel de act, Bula de Aur din 1356, se instituie regulile pentru alegerea împăratului Sacrului Imperiu Roman de Naţiune Germană de către

---

[1] A se vedea, Assises du Royaume de Jérusalem, (Textes francais et italien), publiées sur un manuscrit tire de la bibliothèque de Saint-Marc de Venise, tom. I, part. I, Paris, 1839, p. 3 şi urm.

[2] *N. Iorga*, Dezvoltarea aşezămintelor politice şi sociale ale Europei, Bucureşti. Aşezămintele de la Ierusalim erau de fapt o culegere de norme juridice prin care se stipulau drepturile clasei feudale şi obligaţiile şerbilor în efemerele state latine creştine constituite în Orientul Mijlociu la sfârşitul primei cruciade. A se vedea şi: *N.A. Sidorova* (coord.), Istoria universală, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960, p. 321; *F. Engels*, Scrisoare către Konrad Schmidt, din 12 martie 1895; Les assies de Jérusalim, în Recueil des ouvrages de jurisprudence, vol. I-III, Paris, 1841-1843; *R. Grousset*, Histoire des croisades et du royaume franc de Jérusalem, vol. I-III, Plon, Paris, 1934-1936; *F. Căzan*, Cruciadele, Ed. Academiei, Bucureşti, 1990, p. 140. În Anglia, Charta regelui Henric I, din 1100, a garantat respectarea de către monarh a privilegiilor marilor feudali laici şi ale înaltului cler. „Constituţiile" de la Clarendon din 1164 au limitat jurisdicţia ecleziastică din Anglia în favoarea autorităţii regale. Prin „Constituţiile" de la Melfi din 1231 se consolidează autoritatea monarhului în Regatul celor două Sicilii în timpul dominaţiei lui Frederic al II-lea din dinastia Hohenstaufen. În mediul ecleziastic medieval pentru a se da o valoare supremă unui act asupra altora se folosea denumirea de Bulă. A se vedea, în acest sens, *Bula Unam Sanctam* prin care Papa Bonifaciu al VIII-lea proclamă la 18 noiembrie 1302 primatul puterii ecleziastice asupra celei laice.

şapte electori (arhiepiscopii de Mainz, Köln, Trier, regele Boemiei, markgraful de Branderburg, ducele de Saxonia şi contele palatin de Rihn). Această Bulă de Aur a fost în vigoare până în anul 1806[1].

În Evul Mediu se făcea distincţia între *pactum societatis* prin care se forma comunitatea socială şi *pactum subjectionis,* adică pactul de guvernământ prin care se limita puterea absolută a monarhului şi se extindeau puterile Adunărilor de Stări[2].

Deşi semantica cuvântului *constituţie* îşi are originea în Europa, acelaşi apelativ este acordat unor acte cu conţinut politic şi juridic emise în alte regiuni, cum ar fi, de pildă, Japonia. Desigur că denumirea unor astfel de acte cu conţinut constituţional în limba japoneză nu are nicio legătură cu termenul latin *constitutio principis* sau cu cel de *bulă.* Totuşi în literatura de specialitate actele respective au fost denumite constituţii. Intră în această categorie, *Constituţia cu 17 articole* întocmită de Prinţul Shotoku Taiski, regent al împăratului, şi adoptată în anul 604 sub domnia împărătesei Seiko (592-622)[3]. Acest document conţine o serie de reforme cu conţinut religios, politic şi administrativ. Primul articol al Constituţiei interzicea războaiele ce măcinau puterea clanurilor şi cerea tuturor să depună eforturi în vederea instaurării unui stat puternic. Următorul articol consacra budismul, preluat din China ca fundament spiritual al statului. Celelalte articole cuprindeau detalii referitoare la organizarea diferitelor servicii publice[4].

De asemenea, în aceeaşi perioadă cuvântul „constituţie" se folosea şi în terminologia ecleziastică pentru a desemna regulile monahale[5]. Cuvântul constituţie a fost folosit şi pentru apelarea unor principii fundamentale de organizare a Bisericii creştine. Astfel, în timpul pontificatului papei Symmachus (498-514) se instituie

---

[1] Sistemul Chartelor era răspândit în întreaga lume catolică. Enumerăm cu titlu de exemplu Charta de la Kosice prin care Ludovic de Anjou acordă privilegii politice însemnate aristocraţiei, constând din scutiri de prestaţii, cu excepţia serviciului militar şi pentru plata unui impozit funciar. Nobilii recunosc în schimb dreptul de succesiune la tron al fiicei Regelui Ludovic de Anjou (17 septembrie 1374); Charta de la Cracovia prin care regele Wladislaw Jagello reconfirmă vechile privilegii deţinute de nobili, la care adaugă altele noi (17 iulie 1433); Statutele de la Nieszawa, prin care se limitează puterea regelui în favoarea nobilimii (şleahtă) reunită în Seim; Constituţia de la Radom adoptată în 1505 de Seimul de la Piotrokow (*Nihil novi*) consacră puterea Seimului ales de adunările nobililor din provincii, care devine organul suprem legislativ.

[2] *G. Şerban*, Introducere în teoria contractului social, Europolis, Constanţa, 1996, p. 83; *G. Burdeau*, Traité de science politique, vol. IV, L.G.D.J., Paris, 1969, p. 47.

[3] A se vedea *C. Ionescu*, Drept constituţional comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 272-275.

[4] *V. Elisseeff, D. Elisseeff*, Civilizaţia japoneză, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996, p. 35. Textul integral este publicat în Ryusoku Tsunada, Theodore de Barz, Donald Keene, Sources of the Japan tradition, Columbia University, New York, 1958, vol. I, p. 48-49. A se vedea şi *K.G. Henshall*, Istoria Japoniei, Ed. Artemis, 2002, p. 31; *W.G. Aston*, Nihongi: Chronicles of Japan from the Earliest Times to A.D. 697, vol. 2, Kegon and Co, London, p. 128-133.

[5] *J.F. Badia* (coord.), Regimes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1994, p. 16. A se vedea şi Constituţia lui Teodosie contra lui Nestorie, Istoria bisericească, de Evagrie, Tipografia cărţilor bisericeşti, Bucureşti, 1899, p. 15.

principiul – valabil şi în prezent – potrivit căruia papa nu poate fi judecat de niciun tribunal civil (*Constitutum Silvestri*).

Cuvântul „constituţie" era folosit, aşadar, în unele state pentru a delimita unele acte politice sau juridice de simple legi sau statute. În acest sens, este cunoscut, între alte asemenea înscrisuri fundamentale, *Statua, constitutiones privilegia regni Polonie, Magni Ducatus Lithavanie Omnium Provinciarum Annexarum a Comittis Vifliciale*, adoptat de Adunarea generală a Seimului Coroanei Poloniei în 1347. Termenul de constituţie a fost folosit în Polonia de la sfârşitul secolului al XV-lea pentru a denumi hotărâri adoptate de Seim.

În lucrările politice sau juridice inspirate de principiile dreptului natural, termenului de constituţie îi era preferat cel de „lege fundamentală", folosit cu predilecţie în Evul Mediu pentru a desemna acte ale puterii statale înzestrate cu o forţă juridică superioară[1)].

În ordinea constituţională medievală legile fundamentale ale regatului Franţei – echivalente normative ale termenului modern de constituţie – erau subordonate legilor Divinităţii şi dreptului natural[2)].

Cuvântul *constituţie* este utilizat în epoca contemporană şi pentru definirea anumitor acte având o importanţă deosebită pentru organizarea şi funcţionarea unor organisme internaţionale. Ne referim, în acest sens, cu titlu de exemplu, între altele, la Constituţia Organizaţiei Internaţionale a Muncii.

Cuvântul *constituţie* s-a utilizat impropriu şi pentru a caracteriza proiectul Tratatului Constituţional semnat la Roma la 29 octombrie 2004 de reprezentanţii celor 25 de state membre la acea dată ale Uniunii Europene. Proiectul a fost supus

---

[1)] În acest sens, Wolff scria în secolul al XVII-lea că *potestati legislatoriae non subsunt leges fundamentales. Leges enim fundamentales civitatis sunt ad quarum observantiam rector civitatis adstringitur in exercitio imperii; consequenter eaedem ad modum habendi et tenendi imperium pertinent* (a se vedea *Esmein*, Elements de Droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 50). Împăratul Carol al V-lea al Sfântului Imperiu Roman de Naţiune Germană a cerut întocmirea unui cod penal, intrat în vigoare în 1532 sub denumirea *Constitutio Carolina Criminalis*. În codul său de legi denumit *Tripartitum*, întocmit în 1517, Şt. Verböczi foloseşte termenul de constituţie în sensul de lege scrisă pentru a-l diferenţia de decrete şi statuta *Constitutiones ut immediate praectatum est non ad praetarita, sed futura ligant* (Tripartitum II, 2 § 7, op. cit., p. 226). „Constituţiile leagă pentru viitor şi nu pentru trecut" (a se vedea şi *Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 443). În legătură cu formarea şi evoluţia conceptului modern de constituţie, a se vedea şi *O. Beaud*, L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État, în Jus Politicum nr. 3/2009; *A. Vergne*, La notion de constitution d'après les cours et assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789), De Boccard, Paris, 2006; *B. Basse*, La constitution de l'ancien France: Principes et lois fondamentales de la royauté française; Dominique Martin Morin, Grez-en Bouère, 1986; *M. Balan*, Evoluţia istorică a conceptului de constituţie, în Liber Amicorum Ioan Muraru. Despre constituţie şi constituţionalism, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006, p. 11-29.

[2)] A se vedea *St. Rials*, Supraconstitutionnalité et systématicité du droit, Archives de philosophie du Droit, tome 31, Sirey, Paris, p. 64.

referendumului naţional în statele comunitare. Problema care se pune, în acest context, este dacă se justifică utilizarea termenului de constituţie pentru a caracteriza acte care conţin dispoziţii fundamentale privind organizarea şi funcţionarea unor entităţi care nu întrunesc elementele constitutive ale noţiunii de stat. În ceea ce ne priveşte, considerăm că este improprie utilizarea acestui termen în procesul reformei instituţionale a Uniunii Europene, chiar dacă unii autori se referă la apariţia unui drept constituţional european[1]. În accepţiunea actuală a termenului, constituţia este expresia voinţei suverane a unui popor exprimată în modalităţi democratice, prin reprezentanţii săi învestiţi solemn cu putere constituantă originară, sau prin referendum, şi al cărui conţinut priveşte în primul rând raporturile între guvernanţi şi guvernaţi existente în cuprinsul unui stat determinat. Prin definiţie, cuvântul constituţie trebuie circumscris raporturilor politice existente în cadrul unui stat al cărui teritoriu este bine determinat şi a cărei populaţie este departajată în două segmente: guvernaţi şi guvernanţi, desemnaţi prin proceduri formale şi periodice[2].

Problema pe care o ridicăm nu are doar anumite conotaţii teoretice, ci şi importante consecinţe politice şi practice, de vreme ce esenţa constituţiei constă în supremaţia ei în raport cu alte acte normative conexe. Privită în acest tipar, o aşa-zisă Constituţie europeană s-ar impune, ca o consecinţă a supremaţiei ei, dreptului naţional al statelor membre ale Uniunii Europene.

Referitor la raportul între eventuala Constituţie europeană şi constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, preeminenţa Constituţiei europene asupra constituţiilor naţionale este condiţionată de includerea în conţinutul acestora a unor dispoziţii privind subordonarea lor, Constituţiei europene.

În general, constituţia scrisă se prezintă sub forma unui document politico-juridic, având mai multe sau mai puţine articole şi care este adoptat direct de popor sau de reprezentanţii acestuia, potrivit unei proceduri speciale şi solemne[3].

Prin natura lor, constituţiile scrise se prezintă sub forma unui unic document. Finlanda a avut până în anul 1999 o constituţie formată din patru legi constituţionale adoptate la date diferite de către Parlament şi care au fost succesiv revizuite printr-o procedură legislativă obişnuită. Cele patru legi constituţionale sunt Actul

---

[1] A se vedea *J.-L. Quermonne*, L'émergence d'un droit constitutionnel européen, în Revue internationale de droit comparé, nr. 2/2006.

[2] Carl Schmitt arăta că termenul de Constituţie „trebuie restrâns la constituţia unui stat, adică la unitatea politică a unui popor" (*Carl Schmitt*, Théorie de la Constitution, P.U.F., Paris, 1993, p. 131).

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 179. A se vedea, în acelaşi sens, *G. Iadecola*, Dirritto constituzionale italiano ed europeo, Editioni Laurus Robuffo, Roma, 1995, p. 40. „Constituţia este aşezământul politic şi juridic fundamental al unui stat" (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 260). Într-o altă definiţie, Constituţia ar fi „legea fundamentală a unui stat, constituită din norme juridice învestite cu forţa juridică supremă şi care reglementează acele relaţii sociale fundamentale care sunt esenţiale pentru instaurarea, menţinerea şi exercitarea puterii politice a poporului" (a se vedea: *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 50; *G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, vol. I, Ed. Şt. Procopiu, Iaşi, 1993, p. 186).

Constituţional (1919), Actul Parlamentului (1928), Legea referitoare la responsabilitatea ministerială (1922) şi Legea privind înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (1922)[1]. În 1999 Parlamentul finlandez a adoptat o Constituţie unică, care a intrat în vigoare în 2000.

Prezentarea constituţiei ca un document cuprinzând un anumit număr de articole, adoptat printr-o procedură specială de către un organism cu puteri constituante sau prin referendum (sau prin combinarea celor două modalităţi) nu este, însă, suficientă pentru caracterizarea ştiinţifică, în special juridică, a Legii fundamentale. Iată de ce vom încerca să desprindem câteva trăsături definitorii ale constituţiei.

Pentru a căpăta însuşirile unei constituţii, documentul la care ne-am referit trebuie să întrunească anumite condiţii de fond şi de formă.

În ceea ce priveşte *condiţiile de fond* ale Legii fundamentale, trebuie ţinut seama că dispoziţiile constituţionale reglementează în primul rând raporturi politice, indiferent care ar fi obiectul acestora şi domeniul vieţii politice. Nu interesează nici faptul că raporturile respective se concretizează în acte de natură legislativă, executivă, diplomatică, financiară ş.a. Esenţa comună a acestor acte constă în faptul că prin intermediul lor se transpun în practică obiectivele de conducere politică.

Se poate astfel observa că modul de desemnare al autorităţilor publice ca şi prerogativele de conducere ale guvernanţilor sunt stabilite, de fapt, pentru facilitarea exercitării puterii politice. Prin urmare, constituţiile au caracter politic, iar documentul în care ele sunt înscrise, are un caracter politic[2]. Aceasta este o condiţie de fond a oricărei constituţii. Cu alte cuvinte, dispoziţiile constituţionale referitoare la organizarea şi exercitarea puterii au un preponderent caracter politic. Caracterul politic al dispoziţiilor constituţionale este obiectivat, însă, în norme juridice care le conferă astfel obligativitate generală, încălcarea lor fiind sancţionată. Cu alte cuvinte, ele au căpătat pe lângă un caracter politic, şi un caracter normativ. Caracterul normativ al dispoziţiilor constituţionale reprezintă o altă condiţie de fond a constituţiei.

Caracterul normativ al dispoziţiilor constituţionale decurge, îndeosebi, din necesitatea de a conferi consistenţă şi caracter general-obligatoriu normelor politice, precum şi de a asigura respectarea acestora sub sancţiunea legii. Dacă dispoziţiile constituţionale ar avea doar un caracter politic, încălcarea acestora nu ar putea fi sancţionată în mod eficient. Nu este însă vorba de un simplu caracter normativ. Dacă am accepta, ca o condiţie de fond a constituţiei, ca dispoziţiile sale să aibă pur şi simplu caracter normativ, acest act fundamental nu s-ar deosebi de o lege ordinară, ale cărei prevederi au, de asemenea, caracter normativ. Constituţia are un caracter normativ (juridic) suprem, ceea ce înseamnă că toate celelalte acte juridice trebuie să fie conforme cu dispoziţiile sale.

De asemenea, caracterul normativ al dispoziţiilor constituţionale impune stabilirea unei ordini constituţionale corespunzătoare intereselor social-politice ale unei

---

[1] *J. Pöyhönen* (ed.), An introduction to Finnish Law, Finnish Lawers Publishing, Helsinki, 1993, p. 29; *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. All Beck, Bucureşti, 2006, p. 519.

[2] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 261.

societăţi localizate temporal şi geografic, care nu poate fi schimbată oricând şi de oricine. Dacă am accepta soluţia contrară, ar însemna ca dispoziţiile constituţionale să poată fi contestate şi înlocuite cu altele fără o procedură specială şi solemnă.

Cele două condiţii de fond sunt valabile atât în cazul constituţiilor bazate, într-o măsură mai mare sau mai mică, pe cutuma constituţională, cât şi în cazul constituţiilor scrise. Întrunind cele două condiţii de fond, normele constituţionale reprezintă, aşa cum se exprima prof. G. Burdeau, „canalul prin care puterea trece de la titularul său – Statul (înţeles ca sinteză a voinţei şi intereselor suverane ale poporului) – la agenţii săi de executare: guvernanţii"[1].

În afară de cele două caracteristici de fond menţionate, mai pot fi sintetizate alte două elemente definitorii ale noţiunii de constituţie, de această dată din punct de vedere *formal*. Astfel, din punct de vedere al formei sale, constituţia este o lege prin care se stabilesc între altele, principiile generale de guvernare, ca şi principiile generale ale legislaţiei, cu alte cuvinte, ale reglementării juridice a raporturilor sociale. Atâta vreme cât constituţia este în vigoare, ea constituie baza cadrului juridic al societăţii, adică a dreptului pozitiv.

Al doilea element formal constă în supremaţia constituţiei. Într-adevăr, constituţia este o lege supremă din punct de vedere juridic în raport cu toate celelalte acte normative. Atât legile organice, cât şi cele ordinare trebuie să corespundă literei şi spiritului constituţiei. Obligaţia de a o respecta revine tuturor, inclusiv organelor puterii. Mai mult, şeful statului are, chiar, datoria formală, înscrisă în constituţie de a veghea la respectarea acesteia[2].

Cele două elemente ale noţiunii de constituţie menţionate se regăsesc într-o unitate de concepţie în toate legile fundamentale ale statelor moderne, deşi aspectul formal al unei constituţii poate să difere de la o ţară la alta.

Experienţa constituţională a statelor lumii permite constatarea că *Legea Supremă a oricărui stat – constituţia – este un act politico-juridic fundamental, inspirat de o anumită filozofie politică şi socială şi adoptat de naţiune sau în numele ei, pentru a stabili titularul puterii politice, modalităţile concrete de exercitare a puterii, forma de stat, modul de organizare şi de funcţionare ale puterilor statului şi raporturile între acestea, principiile generale ale ordinii juridice a societăţii, raporturile statului cu societatea civilă, precum şi drepturile şi îndatoririle cetăţenilor, act care este adoptat şi revizuit potrivit unei proceduri speciale şi solemne.* Această definiţie este valabilă în principal pentru tipul de constituţie-convenţie adică pentru constituţia adoptată de Adunarea Constituantă – organism constituit din reprezentanţi ai naţiunii aleşi prin vot universal. Succint, constituţia mai este caracterizată ca ansamblu de reguli juridice privind statul[3]. În cazul constituţiilor octroiate şi al statutelor şi chiar

---

[1] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977, p. 60.

[2] A se vedea art. 2 parag. 3 din Constituţia S.U.A., potrivit căreia Preşedintele „supraveghează aplicarea corectă a legilor", art. 80 alin. (2) din Constituţia României prevede că şeful statului „veghează la respectarea Constituţiei". Un text similar este înscris în art. 5 din Constituţia Franţei din 1958.

[3] *J.F. Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, Éditions Ides et Calendes, Neuchatel, 1967, p. 101.

în cazul Pactelor constituţionale, factorul decisiv în adoptarea constituţiei nu este naţiunea. Prin raportare la aceste tipuri de constituţie, definiţia menţionată mai sus urmează a fi modificată în partea referitoare la factorul care deţine puterea constituantă şi în această calitate adoptă Legea fundamentală.

Pornind de la caracterul deopotrivă politic şi juridic al legii fundamentale, prof. Deleanu distinge, alături de unii autori francezi, două concepţii privind constituţia: concepţia politică şi concepţia juridică[1]. În concepţia juridică, constituţia este actul prin care se determină statutul puterii în stat, ansamblul regulilor juridice prin care sunt fixate modalităţile de încredinţare a puterii şi de exercitare a ei[2].

Potrivit aceleiaşi distincţii, în doctrina constituţională franceză se susţine că din punct de vedere politic, constituţia ar fi rezultatul transpunerii în norme de drept a unui ansamblu mai mult sau mai puţin amplu de revendicări politice sau care exprimă starea unei societăţi într-un moment istoric determinat. Conceptul juridic al constituţiei se raportează la un subansamblu precis determinat al sistemului de drept[3].

Tot în doctrina constituţională franceză se face o distincţie clară între „constituţia politică" şi „constituţia socială". În această concepţie, *constituţia politică* ar reglementa strict statutul puterii, cadrul juridic de obţinere prin proceduri electorale democratice la care se recurge periodic, a puterii şi de exercitare a acesteia[4]. *Constituţia socială* ar defini obiectivele statului, proiectele dezvoltării sociale viitoare ale unei anumite naţiuni. Dacă constituţia politică (dispoziţiile constituţionale care reglementează cadrul de exercitare a puterii) trebuie să fie explicită, constituţia socială poate rezulta implicit din conţinutul constituţiei politice[5]. După cum observa prof. Burdeau, constituţia socială cuprinde tradiţiile morale, sociale, economice ale unei naţiuni[6]. Acelaşi autor afirmă că în plan istoric constituţia socială preexistă constituţiei politice[7].

Constituţia politică se grefează pe constituţia socială, înţelegând prin aceasta din urmă condiţiile materiale de existenţă ale unei naţiuni, tradiţiile, mentalităţile politice şi psiho-sociale, gradul de cultură ale acesteia, precum şi aspiraţiile sale de viaţă democratică şi progres economico-social şi cultural. Cele două accepţiuni ale constituţiei se presupun reciproc. Nu poţi construi o constituţie politică dacă nu ţii seama de felul de a fi al unui popor, de aşteptările sale, de resursele dezvoltării sale politice, economice şi sociale.

Din acest punct de vedere se poate afirma că dinamica evoluţiei constituţiei sociale este mai înceată decât dinamica unei constituţii politice. Astfel, o naţiune îşi

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 260.

[2] Idem, p. 261. Unele din formulările constituţiei trebuie înţelese mai mult prin semnificaţia lor politică decât juridică, cum este cazul alin. (2) al art. 80 din Constituţia României (*A. Iorgovan*, Drept administrativ, vol. I, Atlas Lex, Bucureşti, 1994, p. 77).

[3] *L. Favoreu* (coord.), Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 73.

[4] *G. Burdeau*, Traité de science politique, vol. IV, L.G.D.J., Paris, 1969, p. 10; *B. Chantebout*, op. cit., p. 34.

[5] *B. Chantebout*, op. cit., p. 34.

[6] *G. Burdeau*, op. cit., p. 10.

[7] Idem, p. 9.

poate schimba sau revizui constituţia politică fără ca cea socială să sufere schimbări notabile. În doctrină este utilizat şi termenul de *constituţie economică*, înţelegându-se prin aceasta regulile instituite de stat pentru a consacra o anumită doctrină economică şi pentru a încadra comportamentele umane în sfera relaţiilor economice prin norme juridice coerente cu opţiunea fundamentală astfel realizată[1)].

Rezultă că, fără a stabili o ordine de ierarhie între constituţia socială şi constituţia politică, aceasta din urmă nu o poate neglija pe prima.

Atunci când definesc noţiunea de constituţie, autorii de drept constituţional sunt tentaţi exclusiv să stabilească o legătură între conţinutul acesteia şi rolul său de stabilire a unui cadru normativ, superior tuturor celorlalte norme juridice, de reglementare a modului de formare, organizare şi exercitare a puterii politice. O asemenea perspectivă teoretică prezintă, însă, dezavantajul că minimalizează rolul societăţii civile în ansamblul procesului de exercitare a puterii politice. În realitate, societatea civilă, care este un ansamblu eterogen de entităţi sociale individuale cu interese proprii, uneori chiar contradictorii, constituie unul dintre pilonii centrali la care se raportează structurile de guvernare. Mai mult chiar, partidele politice, care reprezintă o componentă extrem de influentă a societăţii civile, contribuie la definirea şi exprimarea voinţei politice a cetăţenilor. Acesta este motivul pentru care, în opinia noastră, constituţia este actul normativ suprem care reglementează nu numai raporturile de putere, puterea de stat, ci şi raporturile stat - societate civilă. Dacă reglementarea constituţională a puterii de stat presupune centralizare, unic centru de comandă, dispoziţiile constituţionale care reglementează raporturile statului cu societatea civilă trebuie să asigure şi să garanteze autonomia entităţilor civile şi a dorinţelor şi iniţiativelor individuale în raporturile acestora cu statul.

Lipsa din constituţie a unor dispoziţii referitoare la autonomia societăţii civile şi libertatea iniţiativelor civile în planul puterii politice este o dovadă a caracterului nedemocratic al constituţiei respective.

Aşa se explică şi funcţia constituţiei într-un stat de drept, de a limita instituţional puterea statului, de a împiedica excesul de putere al guvernanţilor în detrimentul celor guvernaţi.

Spunem aceasta pentru că excesul de putere este uşor convertibil în abuzul de putere, iar acesta este actul de naştere al tiraniei.

În literatura de specialitate se face uneori distincţia între constituţia în sens material şi constituţia în sens formal. În *sens material, constituţia reprezintă ansamblul dispoziţiilor legale cuprinse în diferite acte normative, indiferent de natura şi forma lor, care reglementează înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea (competenţele) organismelor statului care exercită puterea politică*[2)]. Din această perspectivă, de pildă, dispoziţii cuprinse în Legea electorală referitoare la repartizarea mandatelor de deputat, sau la contenciosul electoral au o valoare constituţională, făcând parte din

---

[1)] A se vedea *E.S. Tănăsescu, V. Alexandru, A. Soci* (coord.), Revizuirea Constituţiei economice. Perspectiva societăţii civile, Institutul pentru Politici Publice, Bucureşti, 2011, p. 7.

[2)] A se vedea: *J. Cadart*, op. cit., p. 119; *I. Deleanu*, op. cit., p. 261; *L. Favoreu*, op. cit., p. 92-93; *P. Ardant*, op. cit., p. 54.

conţinutul material al constituţiei. În *sens formal, constituţia este un document scris, adoptat potrivit unei proceduri speciale şi solemne, care conţine dispoziţii legale referitoare la instituirea şi exercitarea puterii şi a căror forţă juridică este superioară celorlalte norme de drept*[1].

În raport cu toate celelalte acte normative, adoptate de diverse autorităţi publice, constituţia apare pe o poziţie supraordonată, întrucât orice altă normă juridică trebuie să fie conformă cu prevederile constituţiei. Cu alte cuvinte, constituţia ocupă locul suprem în ierarhia normelor juridice care alcătuiesc sistemul de drept al unui stat.

Formarea noţiunii moderne de constituţie a parcurs etape istorice îndelungate, diverşi autori fiind preocupaţi să găsească explicaţii privind natura juridică a acesteia şi, totodată, să-i fundamenteze conţinutul. Dintre teoriile care au încercat să explice chiar formarea ideii de constituţie, cea care s-a remarcat cel mai mult este teoria contractualistă, susţinută iniţial de scriitorii creştini. Potrivit acestei teorii, constituţia este un contract între guvernaţi şi guvernanţi, prin care aceştia din urmă îşi legitimează dreptul de a comanda supuşilor, prin acceptul liber al acestora (*pactum subjectionis* sau contractul de guvernământ). Pe măsură ce se conturează ideea suveranităţii poporului, teoria contractualităţii exprimată prin *pactum subjectionis* se nuanţează, în sensul că monarhul nu poate guverna despotic, întrucât suveranitatea aparţine poporului şi, ca atare, acesta are chiar un drept la rezistenţă faţă de opresiune.

Prin ample mişcări sociale, burghezia şi-a asumat, cu deosebire în secolul al XVI-lea, doctrina contractualistă privind modul de organizare a societăţii, susţinând cu tărie limitarea puterii monarhului şi accesul ei, chiar indirect prin sistemul cumpărării funcţiilor publice, la procesul de guvernare.

Întărirea poziţiilor burgheziei în viaţa social-economică a unor state occidentale, îndeosebi în Anglia, a dus la afirmarea politică a acesteia prin mişcări revoluţionare finalizate cu adevărate proiecte de constituţii care limitau puterea coroanei şi reconfirmau anumite drepturi şi libertăţi individului[2].

Spre deosebire de aristocraţie care prin spiritul ei de castă era o clasă socială închisă şi izolată în sensul că nu admite interferenţe sociale şi politice cu alte pături sociale, burghezia s-a manifestat de la începuturile apariţiei sale ca o clasă absorbantă a tuturor categoriilor sociale nemulţumite de nobilime. În final, burghezia a pretins că este reprezentanta întregului popor şi a anunţat că luptă în numele acestuia pentru cucerirea puterii politice. Formată din meşteşugari, târgoveţi, comercianţi, bancheri etc., burghezia constituia o clasă socială extrem de eterogenă, unită însă, pe criterii politice şi ideologice, ca o forţă socială omogenă[3].

---

[1] *P. Ardant*, op. cit., p. 120; *I. Deleanu*, op. cit., p. 260.

[2] Agreement of the People (1648), Instrument of Government (1653), Habeas Corpus Act (1679), Bill of Rights (1688).

[3] „Clasa burgheză se consideră un organism în continuă mişcare, capabil să absoarbă întreaga societate, asimilând-o la nivelul ei cultural şi economic" (*A. Gramsci*, Opere alese, Ed. Politică, Bucureşti, 1969, p. 193).

La rândul lor, coloniștii englezi în America de Nord s-au angajat reciproc prin adevărate pacte (*Plantation Convenants*) să formeze autorități guvernante cărora să li se supună[1], dar care să nu guverneze despotic.

Conturarea sensului modern de constituție și înlocuirea cutumei constituționale, în multe privințe vagă și incapabilă să cuprindă diversitatea raporturilor constituționale, cu un document (un act scris) sunt cunoscute sub denumirea de constituționalism[2].

Noțiunea de constituție este analizată nu numai din perspectivă juridică, ci și din perspectivă politologică și sociologică. Aceste demersuri analitice sunt necesare întrucât, pe de-o parte, constituția stabilește principalele mecanisme de guvernare (domeniu predilect al politologiei), iar pe de altă parte, constituția deține normele și principiile juridice care reglementează relațiile sociale (domeniul predilect al sociologiei), asigurând legitimarea relațiilor și acțiunilor umane și ale altor factori sociali în procesul de exercitare a puterii politice.

Din punct de vedere al politologiei, constituția a fost definită, de pildă, ca fiind ansamblul normelor politice și legale fundamentale care prescriu regulile de guvernare[3]. În opinia unuia dintre fondatorii constituționalismului american, James Madison, „scopul oricărei constituții politice este, ori trebuie să fie, în primul rând, să obțină pentru guvernanții care posedă cea mai mare înțelepciune de a discerne și cea mai înaltă însușire de a conduce, binele comun al societății, iar în al doilea rând, să ia cele mai eficiente măsuri de prevedere pentru a-i păstra pe aceștia virtuoși cât timp exercită conducerea"[4].

Din punct de vedere sociologic, *constituția reprezintă în esență un pact social (acord rațional încheiat între oameni) intervenit între guvernant și guvernați prin care acestora din urmă li se garantează un summum de drepturi, în schimbul acceptării de către ei a puterii de comandă și a dominației la care sunt supuși de guvernant, fără, însă, ca acesta să devină tiranic.* Respectarea acordului este asigurată printr-o infrastructură instituțională (instituțiile politice sau autoritățile publice) organizată pe principiul separației puterilor și al verificării lor reciproce (*checks and balances*) – prevăzute, de asemenea, în constituție. Caracterul obiectiv al Constituției constă în faptul că dispozițiile sale nu se referă la raporturi de putere abstracte sau ideale, ci se raportează la o realitate specifică, concret-istorică, la un tip determinat de cultură politică, la un anumit tip de moralitate și de percepție de către guvernanți,

---

[1] Ibidem. La Congresul de la Philadelphia, care a reunit reprezentanții celor 13 colonii în 1774 și 1775, s-a recomandat ca fiecare colonie să-și adopte o constituție proprie.

[2] A se vedea noțiunea de constituționalism și importanța sa istorică în: *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 65-66; *I. Deleanu*, op. cit., p. 139. În legătură cu noțiunea de constituționalism a se vedea și *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 112.

[3] *J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 131.

[4] Federalist Papers nr. 57. În legătură cu rolul și funcțiile unei constituții, a se vedea: *J.F. Aubert*, Nécessité et fonctions de la Constitution; *L. Garlicki*, Necessity and Functions of the Constitutions, apud *R. Bieber, P. Widmer* (ed.), L'espace constitutionnel europeen, L'Institut Suisse de Droite Compare, Zurich, 1995.

ca şi de cei guvernaţi, a rolului şi funcţiilor statului, precum şi a raporturilor concrete între stat şi societatea civilă.

Caracterul pactului social poate să difere, după cum ne situăm pe poziţiile unei guvernări absolutiste (de tipul celei preconizate de Hobbes în Leviathan) sau, dimpotrivă, ale unei guvernări democratice (de tipul celei preconizate de Rousseau în Contractul social).

Orice constituţie trebuie analizată şi din perspectivă istorică, întrucât prin dispoziţiile sale reflectă jocul politic, raportul între forţele politice influente în momentul adoptării sale. În fond, constituţia rămâne un document care va fi evaluat nu numai prin conţinutul său juridic, ci şi prin capacitatea de a crea un cadru legal de guvernare pentru perioade cât mai îndelungate, ştiindu-se faptul că viaţa politică a unui stat are o dinamică aparte faţă de dinamica fenomenului juridic. Constituţia unei ţări nu este un simplu proiect teoretic, abstract sau produsul unor experţi iscusiţi, sau ai unor lideri politici, fără legătură cu trăsăturile politice ale statului respectiv, cu factorii determinanţi ai intereselor politice cu experienţa şi practica constituţională acumulată deja. Oricât de democratice ar fi prevederile unei constituţii, acestea nu vor reuşi să stabilească un cadru real democratic dacă condiţiile concrete în care urmează să se aplice principiile şi mecanismele constituţionale de guvernare sunt incompatibile cu litera şi spiritul constituţiei. Înţelegem prin condiţiile concrete în care se aplică o constituţie, incompatibile cu caracterul democratic al acesteia, gradul şi sfera de cuprindere a corupţiei, nivelul scăzut al culturii politice democratice a agenţilor de guvernare şi a cetăţenilor, gradul scăzut de funcţionalitate a economiei de piaţă, caracterul formal al pluralismului politic, fragilitatea şi vulnerabilitatea sistemului electoral la fraude, ocultismul guvernării, interferenţa serviciilor secrete în activitatea unor autorităţi publice, aderenţa scăzută a administraţiei publice locale la problemele specifice ale comunităţilor şi ale cetăţeanului, prevalarea unor interese de grup în decizia politică ş.a.

În sociologia marxistă sau influenţată de teoria marxistă privind raporturile de putere, constituţia a fost definită ca „expresie a raporturilor de forţă între clasele sociale" (F. Lassalle). Esenţa acestei concepţii constă în faptul că sistemul de drept sau constituţia conferă fiecărei clase sociale atâtea drepturi câtă putere reală are în societate.

Din punct de vedere istoric, definiţia constituţiei formulată de Lassalle este parţial exactă. Avem în vedere, în acest sens, naşterea constituţionalismului modern în lupta între burghezie şi nobilimea grupată în jurul monarhului. Referindu-se la acest proces şi luând ca punct de sprijin *Magna Charta*, *Declaration of Rights* şi celelalte documente de bază ale Constituţiei Marii Britanii, sociologul român, Şt. Zeletin scria în 1927 că „în dezvoltarea istorică, constituţia s-a născut ca rezultat şi încheiere a luptei între două forţe sociale: pe de o parte puterea de stat, reprezentată prin regalitate, pe de altă parte poporul, reprezentat prin burghezie. Această luptă a fost îndelungată şi s-a încheiat în Anglia cu revoluţia de la 1688, în Franţa cu revoluţia de la 1789"[1].

---

[1] *Şt. Zeletin*, Neoliberalismul. Studii asupra istoriei şi politicii burgheziei române, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992, p. 143.

Este necesar de precizat că o asemenea înţelegere a esenţei constituţiei, o întâlnim şi în cazul constituţiilor socialiste care au consfinţit preluarea puterii de către statul totalitar şi partidul unic în numele clasei muncitoare şi al ţărănimii[1].

Definiţiile şi analiza constituţiilor în doctrina constituţională marxistă au fost marcate, între altele, de caracterizarea acestora de Lenin. „Esenţa constituţiei constă în aceea că legile fundamentale ale statului, în general, şi legile referitoare la dreptul de a alege deputaţi în instituţiile reprezentative şi la componenţa lor, exprimă raportul real de forţe în lupta de clasă"[2].

Este de observat că spre deosebire de concepţia lui Lassalle, care surprinde doar esenţa constituţiei ca rezultat al raporturilor de forţe între două clase, posibil de tranşat ulterior pe baze democratice, prin lupta politică între partide în cadrul unei societăţi pluraliste, concepţia autentic marxist-leninistă pune accentul pe lupta de clasă, ceea ce presupune, între altele, înlăturarea adversarilor din viaţa politică – practic instituirea unui regim politic totalitar, privilegii sociale, represiune socială ş.a.

Într-o concepţie autentic democratică, esenţa constituţiei constă în reflectarea politico-juridică a condiţiilor social-istorice şi politice existente într-o societate la un moment dat, precum şi a intereselor generale, fundamentale ale naţiunii, privite din perspectiva procesului de cucerire prin competiţie electorală democratică a puterii şi exercitarea acesteia pentru înfăptuirea „binelui comun" al poporului. În conţinutul termenului de „bine comun" al poporului, includem aici, în primul rând, libertăţile şi drepturile fundamentale ale cetăţenilor.

Este esenţial pentru o constituţie democratică să prevadă cu claritate reguli şi instrumente de limitare a puterii de guvernare, pentru a nu permite celor aflaţi la putere să abuzeze de atribuţiile de conducere ce le-au fost conferite. Constituţiile statelor cu regimuri politice autoritare sau totalitare nu pun oprelişti reale în calea guvernării, permiţând ca aceasta să se exercite dincolo de textele constituţionale. Aceste constituţii excelează, de asemenea, prin lipsa unor pârghii instituţionale care să permită cu adevărat individului sau grupărilor politice adversare să se opună cu adevărat guvernării. Dimpotrivă, constituţiile democratice prevăd nu numai principiul separaţiei şi echilibrului între puteri, dar instituie, totodată şi autorităţile publice al căror rol constă în apărarea ordinii normative democratice, precum şi garanţiile sancţionării încălcării principiilor şi normelor constituţionale în întreaga viaţă socială. Pentru o societate democratică este imperios necesar ca ordinea normativă stabilită de Parlament şi Guvern să corespundă întru totul principiilor şi normelor constituţionale, iar în caz contrar, să se aplice mecanismul de control al constituţionalităţii legilor şi al altor acte normative care să restabilească legalitatea constituţională. Evident, instituirea mecanismului de control al constituţionalităţii legilor este doar unul dintre instrumentele pe care constituţia le prevede pentru limitarea excesului de putere al guvernanţilor. Cum sfera excesului de putere nu are limite,

---

[1] A se vedea, în acest sens, *D. Ionescu, G. Ţuţui, G. Matei*, Dezvoltarea constituţională a statului român, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 366.

[2] *V. Lenin*, Opere complete, vol. XVII, Ed. Politică, Bucureşti, 1963, p. 356.

controlul de constituţionalitate se extinde oriunde urmează să se aplice, în sfera guvernării, o normă judiciară general-obligatorie.

Între puterea politică şi Constituţie există o legătură indisolubilă, sursa puterii şi în special a formelor sale de exprimare şi manifestare rezultând chiar din textul Constituţiei. De fapt, Constituţia stabileşte nu numai titularul puterii, dar şi cadrul limitat din punct de vedere juridic şi instituţional de exercitare a acesteia. În afara textului constituţional nu poate exista şi nici nu poate exista niciun alt tip de putere. Se poate spune că prin Constituţie puterea este legitimată din punct de vedere normativ şi instituţional.

Potrivit acestei teorii, Constituţia României din 1991, ca de altfel toate constituţiile contemporane, conţin texte potrivit cărora suveranitatea naţională aparţine poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum. Constituţia României din 1991 adaugă în art. 2 alin. (2) că „niciun grup, şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu". Pe de altă parte, nici cetăţenii, nici autorităţile publice la care face referire Constituţia şi, în general, orice instituţie sau organizaţie socială, nu au dreptul să nesocotească sau să încalce textul Constituţiei.

Constituţia enunţă două principii fundamentale care se condiţionează reciproc: puterea aparţine poporului iar acesta o încredinţează prin delegare unor reprezentanţi ai săi desemnaţi prin proceduri electorale democratice. Mai mult, organele reprezentative ale poporului nu deţin o putere proprie şi nu o exercită în nume propriu, ci numai în numele şi în beneficiul celor care le-au delegat-o pentru un termen determinat.

Este un fapt dovedit de dezvoltarea politică a naţiunilor moderne că o constituţie nu este doar ceva făurit, ci însăşi expresia raţionalului, în măsura în care acesta s-a dezvoltat într-un popor. Este motivul pentru care constituţiile „de împrumut" sau impuse împotriva firii, tradiţiilor, culturii naţionale sau nevoii unui popor vor fi respinse, mai devreme sau mai târziu, atât de societatea civilă, cât şi de structurile politice.

Constituţia trebuie să reflecte realităţile politice, economice, naţionale, sociale ale unei naţiuni dintr-o etapă determinată a dezvoltării sale. Hegel observând această cerinţă, nota că „fiecare popor îşi are constituţia care i se potriveşte şi i se cuvine. De aceea, poporul trebuie să aibă faţă de constituţia lui sentimentul dreptului său şi al stării sale de fapt, altfel ea poate exista, e drept în chip exterior, dar nu are nicio semnificaţie şi nicio valoare"[1]. Sociologul român D. Gusti, remarca, în cel mai clar spirit hegelian că o constituţie este conştiinţa naţională codificată[2]. Tot el sublinia că „o constituţie nu poate fi deci împrumutată şi nici nu poate fi opera unui legislator inspirat, căci ea nu are a crea şi inventa nimic, ci numai de a formula politic şi juridic, în mod solemn, psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptăţii sociale şi aspiraţiile etice ale naturii"[3]. La rândul său, istoricul N. Iorga îndemna să „căutăm o Constituţie nouă în cele două mari izvoare la care ne putem adresa

---

[1] *Hegel*, Principiile filozofiei dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 316.

[2] A se vedea Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporană, Ed. Humanitas, Bucureşti 1990, p. 21.

[3] Ibidem.

totdeauna cu siguranță: la trecutul nostru, care este experiența umană verificată și la sufletul maselor adânci ale poporului nostru, care de cele mai multe ori cere mai puțin decât se cere pentru dânsele de oameni care n-au poate procură în regulă de la clasele populare"[1]. Aceeași concepție o regăsim și la T. Maiorescu expusă în discursurile sale parlamentare. Într-un discurs rostit la 21 și 22 ianuarie 1876, Maiorescu atrăgea atenția că „la noi, însă d-lor s-au copiat, s-au introdus reforme constituționale în viața publică (este vorba de Constituția de la 1866 - *n.n.*) fără să se întrebe, fără să se simtă necesitatea unei asemenea reforme și să aibă preponderența meritată în stat"[2]. Un punct de vedere asemănător a fost exprimat și de Nicolae Iorga[3].

În practica constituțională a lumii contemporane există două forme principale ale constituției: constituția cutumiară și constituția scrisă. Atragem atenția că o constituție cutumiară pură nu există, întrucât statele care recurg la cutuma constituțională pentru a reglementa procesul de exercitare a puterii, o completează cu acte normative adoptate de parlament.

§3. Originea și caracteristicile constituției cutumiare

Conceptul de cutumă a fost teoretizat în științele sociale, printre alții, de sociologul american W. Graham Sumner în lucrarea Cutumele: *„Un studiu al importanței sociologice a obiceiurilor, moravurilor și datinilor"*[4]. În concepția sociologului american, cutumele nu sunt rezultatul rațiunii umane ci produsul unor forțe naturale pe care oamenii le pun în practică în mod inconștient sau care se înrudesc cu comportamentele instinctuale ale animalelor, care se dobândesc prin experiență și se transmit prin tradiție. În doctrină, cutuma constituțională este definită ca fiind ansamblul obiceiurilor izvorâte din practica constituției și considerate ca având forță juridică obligatorie[5]. Într-o altă definiție, regulile cutumiare sunt obiceiuri nescrise relative la transmiterea și exercitarea puterii[6].

---

[1] Idem, p. 53.

[2] *T. Maiorescu*, Discursuri parlamentare, vol. I (1866-1876), Ed. Albatros, București, 2001, p. 241.

[3] A se vedea *N. Iorga*, Ce a fost și ce este Constituția României?, Torouțiu, București, 1938. „Ideia unei Constituții ca întâie necesitate în Statele românești – spunea eruditul istoric – a apărut, supt influența Franciei revoluționare și a alcătuirilor constituționale ale Imperiului napoleonian, abia după mișcarea grecească și aceia a lui Tudor Vladimirescu, în 1821-2. O cereau câțiva boieri, cei mari de o parte, cei mici de alta, căci înțelegeau, prin imitație, să întemeieze Statul european În ceea ce au prezentat ei ca proiecte nu e numic care să plece de la trecutul românesc, care nu cunoaște decât Statul din jurul Domnului și, la ceasurile mari, Adunarea tuturor stărilor populației" (p. 4-5).

[4] *W.G. Sumner*, Folkways: A study of the sociological importance of usages, manners, customs and morals, Ginn and Co, Boston, 1906.

[5] A se vedea *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995, p. 35.

[6] *P. Pactet, F. Melin-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Sirey, Paris, 2007, p. 63.

Termenul de cutumă în înţelesul de izvor juridic, de normă cu caracter juridic se utilizează şi în alte ramuri de drept, mai ales în dreptul internaţional public unde cutuma internaţională este considerată cel mai vechi izvor al dreptului internaţional şi o practică generală a statelor, acceptată ca drept[1)].

În statele moderne, deşi activitatea politică se desfăşoară, potrivit constituţiei scrise, unele activităţi, îndeosebi activitatea parlamentară, este susceptibilă de a fi reglementată şi prin cutumă. Cutuma nu poate însă niciodată să modifice sau să abroge o dispoziţie constituţională scrisă şi care are un conţinut clar şi precis[2)].

Folosirea cutumelor în activitatea legislativă este importantă pentru mai multe motive, şi anume:

a) fixează şi consolidează tradiţiile parlamentare;

b) constituie o sursă a procedurii parlamentare;

c) conferă o anumită specificitate procedurilor legislative din diferite parlamente, care deşi sunt reglementate de reguli asemănătoare, sunt totuşi diferite între ele;

d) completează regulamentele parlamentare.

Conţinutul constituţiei cutumiare este format din tradiţii, obiceiuri, practici, care au ca trăsătură comună faptul că sunt nescrise şi că reglementează modul de organizare şi de funcţionare a organismelor de guvernare şi raporturile între ele, statutul indivizilor ş.a.[3)] Esenţial este ca obiectul de reglementare al tradiţiilor constituţionale să fie format din relaţiile sociale fundamentale, de natura celor reglementate în constituţiile scrise (relaţii de putere).

Forţa juridică a unei constituţii cutumiare nu este, însă, diminuată dacă guvernanţii şi guvernaţii recunosc Legea fundamentală în această accepţiune[4)]. În acest fel, parlamentul va legifera potrivit tradiţiilor constituţionale, guvernul va aplica legile în acelaşi spirit, iar judecătorii vor judeca dând câştig de cauză persoanelor ale căror interese sau drepturi, izvorâte din tradiţia constituţională, au fost încălcate fie de către stat, fie de o persoană particulară.

Cutuma constituţională are un caracter istoric. Într-adevăr, întreaga istorie a popoarelor pune în evidenţă formarea diferitelor ramuri ale dreptului pe bază de cutumă. Până în secolul al XVIII-lea, raporturile constituţionale erau reglementate prin cutumă. Rarele documente politice, de pildă *Magna Charta* din 1215, prin care se reglementau unele raporturi între rege şi supuşii săi, nu puteau fi socotite

---

[1)] *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 47. Cutuma internaţională este privită ca un „tacitul pactum", ca un „acord tacit", prin care se manifestă voinţa statelor de a se angaja să observe în mod reciproc o anumită atitudine, în prezenţa unor anumite fapte. [A se vedea *G. Sofronie*, Tratat de drept internaţional public. (principii, instituţii, jurisprudenţă, tendinţe noi), Ed. Universităţii Cluj, Cluj, 1940, p. 47].

[2)] Idem, p. 64.

[3)] Obiceiul este un drept făurit prin obişnuinţă, ce este socotit lege, când lipseşte legea (...) numai să fie potrivit cu religia, să fie spre folosul rânduirii „sociale", să slujească mântuirii (*Is. Werböczi*, Tripartitum, Prolog, apud *Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului RPR, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 444).

[4)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 180.

constituții în înțelesul pe care îl dăm astăzi acestui document, deși în actul menționat s-a stabilit principiul constituțional potrivit căruia „orice taxă sau impozit se stabilește doar de reprezentanții națiunii"[1].

Pe măsura conștientizării și consolidării procesului de organizare politică, în diferite state s-a conturat un anumit număr de obiceiuri și tradiții constituționale, transmise din generație în generație, acceptate într-o manieră generală de către guvernanți și popor, ceea ce făcea inutilă codificarea lor, adică sancționarea lor de către stat într-o formă scrisă. Este adevărat că nici realitățile sociale și nici organizarea politică a societății nu căpătaseră complexitatea caracteristică epocii moderne. De asemenea, populația era mai puțin numeroasă, accesul la putere limitat, iar exercitarea puterii, sacralizată. Deci, nici cutuma constituțională nu era foarte dezvoltată.

Treptat, aceste norme și uzanțe au fost adaptate noilor condiții istorice și codificate. Momentul codificării a fost generat de trei factori: centralizarea politică, afirmarea unității naționale; dezvoltarea procesului de instituționalizare într-o formă modernă, corespunzătoare principiului suveranității poporului și principiului separației puterilor în stat, a puterii politice.

Centralizarea puterii în mâinile monarhului presupunea reguli mult mai stricte și mai clare decât cutuma, îndeosebi în ceea ce privește raporturile între șeful statului și nobili. Totodată, centralizarea puterii regale a pus bazele unui aparat birocratic specializat, având rolul de a aduce la îndeplinire în mod permanent și sistematic ordinele monarhului.

Acumularea puterii centrale în mâinile monarhului nu însemna că acesta ar fi putut soluționa singur toate problemele apărute pe întreg teritoriul Coroanei. Pe de altă parte, atât nobilimea, cât și alte pături sociale invocau dreptul de a lua parte sau cel puțin de a fi reprezentate la luarea deciziilor în autoritățile centrale. De asemenea, soluționarea problemelor la nivel local, ca și modalitățile de reprezentare a noilor pături sociale la nivel central, reclamau schimbări de ordin politic și administrativ. Este evident că aceste schimbări nu puteau fi introduse în condițiile păstrării cutumei constituționale, iar puterea centrală nu putea aștepta formarea unei cutume – proces ce presupune un timp îndelungat. În afară de aceasta, noile realități sociale și politice nu erau nici ele consolidate, clare, putându-se schimba cu repeziciune în funcție de interese conjuncturale. Astfel, a apărut necesitatea stabilirii unor norme constituționale, administrative, financiare scrise.

Afirmarea unității naționale – având o legătură indisolubilă cu unitatea statală – a însemnat, printre altele, afirmarea rolului națiunii ca deținătoare suverană a puterii. Modalitățile practice de exercitare de către națiune a puterii sale suverane nu se regăseau în cutuma constituțională. De aceea, reprezentanții națiunii au militat pentru

---

[1] Textul documentului poate fi consultat în *Șt. Deaconu* (coord.), Codex Constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene vol. II, Ed. Monitorul Oficial, București, 2015, p. 214-223 și *St. Rials*, Declarația Drepturilor Omului și ale cetățeanului, Ed. Polirom, Iași, 2002, p. 351-353. Textul publicat de S. Rials (în extrase) este Magna Carta acordată de regele Henric al III-a la 11 februarie 1225, între cele două texte latine – precizează editorul – nefiind deosebiri esențiale.

înlocuirea cutumei cu dispoziţii scrise, care prezentau avantajul că puteau reglementa şi alte probleme sociale, cum ar fi, de pildă, raportul între stat şi naţiune, drepturile şi libertăţile publice, controlul naţiunii asupra modului în care este guvernată ş.a.

Dezvoltarea procesului de instituţionalizare a puterii în Evul Mediu a fost, astfel, o rezultantă a centralizării şi afirmării rolului naţiunii. Într-adevăr, concentrarea puterii şi specializarea acesteia au presupus constituirea unui aparat, a unui organism care să exercite puterea politică potrivit unor reguli bine stabilite.

Instituţionalizarea puterii a permis şi un control eficient din partea populaţiei asupra celor care exercitau puterea în numele naţiunii. Totodată, a permis divizarea puterilor, fiecăreia revenindu-i atribuţii specifice.

Constituţia scrisă ar fi putut să indice modul de formare şi organizare a aparatului de exercitare a puterii, modalităţile de recrutare a personalului acestuia, atribuţiile sale, metodele de lucru, controlul activităţii, sancţiunile nerespectării normelor scrise.

Iată, prin urmare, câteva din cauzele principale care au stat la baza codificării cutumei constituţionale şi a elaborării unor reguli stabile, cu caracter constituţional. Cerinţa de codificare a fost resimţită de toate statele europene existente în acea epocă, dreptul lor public fiind format, în principal, din norme cutumiare.

În opera de codificare au fost cuprinse cele mai importante uzanţe, precum şi cele care aveau o aplicabilitate generală. Astfel, chiar în cadrul teritoriului pe care se constituise un stat au putut să rămână enclave în care a continuat să se aplice cutuma constituţională sau în care unele tradiţii au continuat să se aplice, completând noile norme codificate.

În prezent, sistemul de guvernare în Marea Britanie, Canada, Israel, Australia, Noua Zeelandă este reglementat atât de cutuma constituţională cât şi de legi scrise.

Sistemul constituţional britanic se bazează în prezent pe trei elemente: a) *Common Law* – cutumele sancţionate de judecător; b) Obiceiuri (de exemplu: alegerea primului-ministru din rândul Camerei Comunelor; prezentarea „Mesajului Tronului în Camera Lorzilor; „obligativitatea" semnării de către suveran a legilor votate de parlament etc.); c) Statutele – legile scrise relative la organizarea puterilor publice votate de parlament[1)].

În Israel Parlamentul a adoptat o serie de legi constituţionale alături de care se aplică cutuma constituţională. Rezultă, aşadar, că doar parţial constituţiile statelor respective sunt cutumiare. Practic, ele îmbină cutuma cu acte politice şi juridice conţinând dispoziţii constituţionale.

Constituţia cutumiară este – din punct de vedere al formării sale – suplă, dar sigură. Ca orice cutumă, cutuma constituţională, este esenţialmente suplă, pentru că s-a format în timp, fără a întruni condiţii speciale de formă. Ea a transpus în practică, fie voinţa unei persoane (îndeosebi a monarhului) faţă de un model de organizare politică, fie interese sociale vizând, de pildă, prevenirea confuziei puterilor sau a subordonării unei puteri de către alta; cutuma a fost verificată şi modelată pe

---

1) *P.J. Kinder, S. Mc. Cracken,* Connaissance du droit anglais, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 171 şi urm.; *Y. Guchet,* Les systèmes politiques des pays de l'Union Européene, Armand Colin, Paris, 1994, p. 180-182.

parcursul mai multor generaţii; de remarcat că nu se cere nicio procedură sau condiţie formală pentru ca o cutumă să fie modificată. Pe scurt, cutuma evoluează odată cu transformările ce se produc în viaţa politică a statului.

Supleţea cutumei poate fi în unele cazuri un inconvenient. Astfel, existenţa sau dispariţia cutumei nefiind legate de acţiunea unui organism sau a unei persoane şi nici de o anumită procedură, ea poate da naştere la controverse, mai ales în perioada de transformare social-politică profundă. De asemenea, nefiind înregistrată într-un document, cutuma constituţională nu poate fi invocată întotdeauna şi în toate cazurile cu uşurinţă, mai ales în situaţiile în care se află în concurenţă cu o altă cutumă având un conţinut asemănător sau când conţinutul unei norme cutumiare este neclar.

Supleţea cutumei constituţionale a fost considerată de partizanii acesteia un avantaj incontestabil faţă de rigiditatea textului scris, ce nu poate fi adaptat cu uşurinţă la transformările sociale. Nu mai puţin, adversarii cutumei au obiectat că:

a) tradiţia sau cutuma constituţională fiind topită în faptele sociale, nu poate fi definită cu uşurinţă, desprinsă ca regulă juridică de acestea. De aceea, se caracterizează prin incertitudine şi este incompletă;

b) cutuma, fiind într-o continuă mişcare, nu are o formă definitiv stabilită şi nu i se poate cunoaşte cu precizie nici conţinutul. Cu alte cuvinte, nu se cunoaşte dacă un fapt derogând de la cutumă este un element de progres constituţional sau, dimpotrivă, un element negativ, care contravine acestuia;

c) regulile cutumiare nu pot fi o stavilă împotriva abuzurilor autorităţilor publice[1)].

Două elemente ar trebui reunite de o normă pentru a i se conferi calitate de cutumă: a) elementul material; b) elementul psihologic.

Elementul material constă în cutuma propriu-zisă[2)]. Cutuma se formează printr-o repetare continuă a anumitor acte, proceduri sau obiceiuri (în cazul nostru constituţionale). Repetarea trebuie să fie identică şi să se desfăşoare timp îndelungat. Este imposibil de evaluat frecvenţa actelor de repetare şi durata acestora pentru a se forma o cutumă. În procedura parlamentară, o cutumă formată relativ rapid poate înlocui o dispoziţie regulamentară devenită inutilă, fără a se recurge la modificarea formală a regulamentului.

Doctrina constituţională a apreciat constant că însăşi ideea de cutumă presupune iniţial un element de incertitudine. Pe măsură ce cutuma respectivă se consolidează şi capătă o fizionomie clară prin repetare continuă şi identică timp îndelungat, elementul de incertitudine tinde să dispară. De pildă, instituţia parlamentară britanică, reglementată în special pe cale cutumiară, a căpătat o fizionomie definitivă după un secol şi jumătate. De asemenea, instituţia succesiunii la tron a monarhului s-a fixat în linii generale între anii 987-1223[3)].

[1)] *M. Prélot, J. Boulois*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 212.

[2)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 180.

[3)] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 142.

Ca exemple de cutumă constituţională britanică pot fi menţionate, de pildă: numirea primului-ministru din cadrul partidului care deţine cele mai multe mandate în Camera Comunelor şi recrutarea miniştrilor dintre membrii acestei Camere.

Elementul psihologic constă în convingerea fiecărui destinatar al cutumei că ea există şi că trebuie să se conformeze conţinutului sau prescripţiei acesteia[1]. Realizarea de o factură repetată a anumitor acte materiale, fără a exista această convingere, tinde la crearea unei practici, dar nu a unei cutume (de exemplu: obiceiuri, uzanţe parlamentare, acte de curtoazie internaţională nu devin norme cutumiare – adică reguli de drept – dacă nu întrunesc elementul psihologic). Cercetarea elementului psihologic este delicată din mai multe puncte de vedere. Este delicată în primul rând pentru că de fiecare dată ea trebuie aplicată unui raport constituţional, adică unor subiecte de drept constituţional, or interesele acestora pot să nu coincidă la un moment dat cu practica constituţională. Rezultă de aici dificultatea analizei subiectelor de drept constituţional. Este delicată, în al doilea rând, pentru că elementele de psihologie socială şi cu atât mai mult, de psihologie politică, manifestate la nivelul individului, se pot schimba cu o mare rapiditate, în funcţie de motivaţiile agenţilor politici: interese, pasiuni, impactul cu alte norme cutumiare[2].

În general, psihologia grupului social este determinată nu numai de factori politici, ci şi de factori de ordin economic, naţional sau etnic, religios, cultural etc. În aceste condiţii, a cerceta elementul psihologic al cutumei constituţionale, înseamnă a te raporta obligatoriu la toţi factorii motivaţionali ai psihologiei grupului social. Cercetarea elementului psihologic al cutumei constituţionale poate fi mai delicată într-o ţară decât în alta, în funcţie de temperamentul, de gradul de civilizaţie sau cultură politică a poporului respectiv.

Profesorul Deleanu surprinde aceleaşi elemente constitutive ale cutumei constituţionale, dar le grupează separat. În opinia sa, pentru a deveni cutumă, obiceiul constituţional trebuie să îndeplinească următoarele condiţii:

a) să se repete;

b) durata actelor de repetare să fie relativ îndelungată;

c) repetarea să fie constantă;

d) obiceiurile repetate să fie clare;

e) obiceiul să întrunească consensul destinatarilor săi[3].

Dezvoltarea constituţională cutumiară a unui stat nu poate fi separată de factorii educaţionali şi culturali şi, implicit, de cultura politică şi educaţia socială ale unui popor[4]. Evoluţia cutumei constituţionale britanice s-a desfăşurat paralel cu formarea

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 180.

[2] *J. Elster*, Psychologie politique, Les Editions de Minuit, Paris, 1990, p. 13-16.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 267. În legătură cu trăsăturile cutumei constituţionale, a se vedea şi *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 207-208. *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995, p. 35-38.

[4] A se vedea, pentru analiza raportului între gradul de cultură politică şi nivelul participării guvernanţilor la exercitarea puterii politice, *G.A. Almand, S. Verba*, Cultura civică, Ed. Du Style, Bucureşti, 1996, p. 208 şi urm.

trăsăturilor de temperament social-politic, proces în care respectul faţă de lege nu este numai un principiu de drept, ci şi o trăsătură de comportament social al individului. În conştiinţa unui britanic, legea are o semnificaţie profundă.

Tocmai de acea a fost acceptată cutuma, acceptarea acesteia fiind şi o dovadă a încrederii poporului în sistemul de guvernare şi cultul său pentru organismele constituţionale, îndeosebi pentru instituţia monarhică. A vrea astăzi să transferi sistemul constituţional cutumiar britanic în Franţa, Italia, România, Bulgaria ş.a., ar însemna nu numai să provoci o derută socială, ci şi un focar de război civil. A vrea să transferi sistemul constituţiei scrise în Marea Britanie, ar însemna să provoci refuzul naţional, motivat de faptul că ceea ce s-a imprimat în conştiinţa publică timp de peste 1.000 de ani se transmite cvasiautomat de la o generaţie la alta, fără dificultăţi de formalism juridic.

§4. Originile şi caracteristicile constituţiei scrise

Cerinţa unei constituţii scrise a fost puternic resimţită în Europa medievală – cu excepţia Angliei – veacuri de-a rândul. Inerţia guvernării, supleţea cutumei, gradul redus de complexitate a activităţilor statale, timiditatea doctrinarilor, recrutaţi îndeosebi din rândul burgheziei, întârzierea procesului de înfăptuire a unităţii naţionale, precum şi alţi factori au întârziat până la sfârşitul secolului al XVIII-lea apariţia unei constituţii scrise. Cu toate acestea, istoricii amintesc de acte constituţionale şi chiar de constituţii încă la începutul secolului al XVIII-lea[1]. Aceasta a fost adoptată prima oară de către fostele colonii engleze din America, după 11 ani de la cucerirea independenţei, ca un act care a consfinţit şi consolidat emanciparea lor politică în raport cu Coroana britanică, stabilită prin Declaraţia de Independenţă din 4 iulie 1776.

Apariţia constituţiei scrise a fost şi un rezultat al luptei burgheziei aflate în ascensiune economică şi politică împotriva absolutismului feudal. Or, este clar că o constituţie scrisă nu putea să apară în Europa decât pe fondul înlăturării relaţiilor de producţie feudale şi a absolutismului monarhic, adică al unei revoluţii.

Coloniile americane, mai avansate din punct de vedere al gradului de ascensiune şi de emancipare politică a burgheziei, decât Coroana engleză şi celelalte state europene, au reuşit să-şi declare la 4 iulie 1776 independenţa, după care s-au constituit într-o Confederaţie transformată apoi în Uniune de state. Uniunea statelor americane a fructificat filozofia politică revoluţionară a Europei din secolul al XVIII-lea şi a adoptat prima constituţie scrisă, în anul 1787. Unele colonii aveau deja constituţii proprii. În Europa, prima constituţie scrisă a fost cea a Poloniei (3 mai 1791). A urmat cea a Franţei (septembrie 1791).

---

[1] În 1720 Suedia adoptă un act constituţional denumit Constituţie. La 5 aprilie 1710 hatmanul ucrainean Filip Orlik semnează la Bender (Republica Moldova) un document referitor la drepturile cazacilor, cunoscut sub denumirea de Constituţia lui Filip Orlik. Documentul este considerat de istoricii ucraineni ca fiind prima Constituţie a Ucrainei.

Constituţia scrisă asigură, în principiu, o mai mare stabilitate şi securitate a instituţiilor politice, deoarece conţinutul articolelor sale este clar. Acest avantaj al Constituţiei scrise faţă de cutumă a fost în mod special subliniat în filozofia politică din secolul al XVIII-lea. Într-adevăr, regula de drept scrisă are avantajul claritătii şi preciziei; prin intermediul ei se stabileşte cu exactitate cadrul de organizare a puterilor, se sancţionează încălcarea abuzurilor de putere. Pe de altă parte, cei guvernaţi, beneficiind de posibilitatea de a studia constituţia scrisă, pot să cunoască exact prerogativele şi atribuţiile guvernanţilor şi, mai important, să îşi cunoască drepturile şi modalităţile de exercitare şi de apărare a acestora.

Rezultă de aici importanţa formalismului vocabularului constituţional: fiecare frază, cuvânt, semn de punctuaţie dintr-o constituţie merită o atenţie deosebită. Dacă redactarea unui text constituţional nu este clară, dacă conţinutul unor norme are un caracter ambiguu, pot apărea, pe de-o parte, dificultăţi de interpretare, iar, pe de altă parte, tensiuni politice, conflicte sociale[1)].

Un exemplu de text constituţional ambiguu este art. 11 din Constituţia Franţei, potrivit căruia, preşedintele Republicii poate supune unui referendum orice proiect de lege privind organizarea puterilor publice. Folosindu-se de acest text, preşedintele De Gaulle a impus, în 1962, revizuirea Constituţiei (schimbarea procedurii de alegere a şefului statului), deşi revizuirea Legii fundamentale era guvernată de alte prevederi constituţionale. O interpretare corectă a Constituţiei din 1958 ar fi înlăturat posibilitatea revizuirii acesteia pe baza art. 11. Şi, totuşi, Constituţia a fost modificată. În doctrina constituţională franceză, modificarea Constituţiei în 1962 este considerată fraudă constituţională[2)].

Un exemplu de text constituţional care a suscitat interpretări distincte este art. 103 alin. (1) din Constituţia României revizuită în 2003. Textul respectiv prevede că „Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în „Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament". Preşedintele României, domnul Traian Băsescu, a susţinut că termenul de consultare utilizat în cuprinsul textului citat nu îl obligă să desemneze persoana indicată de partidul majoritar în Parlament pentru funcţia de prim-ministru. Textul constituţional la care ne referim nu este ambiguu, dar i s-a conferit de către şeful statului un conţinut neclar[3)].

Constituţia scrisă garantează supremaţia regulii constituţionale asupra celorlalte reguli juridice. Aceasta înseamnă că normele înscrise în constituţie primează faţă de celelalte norme juridice. Superioritatea sau supremaţia normelor şi principiilor constituţionale poate fi afirmată într-un text scris prin care se subliniază că Legea fundamentală primează faţă de toate celelalte norme juridice şi reguli juridice (art. 92 al Constituţiei Franţei prevede, de pildă, că „Prezenta lege va fi exercitată ca fiind

---

1) *C. Cadoux*, op. cit., p. 184.

2) Pentru o analiză aprofundată a constituţionalităţii/neconstituţionalităţii revizuirii Constituţiei Franţei în 1962, a se vedea *J. Cadart*, op. cit., vol. I, p. 146-151.

3) A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României. Comentarii constituţionale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 76-80.

Constituţia Republicii"). Supremaţia constituţiei se asigură prin controlul constituţionalităţii legilor şi al altor acte cu un conţinut normativ, şi anume regulamente de organizare şi funcţionare ale parlamentului, decrete, ordonanţe ale guvernului ş.a. Atâta timp cât este în vigoare, constituţia este practic intangibilă. Desigur, orice constituţie poate fi revizuită, dar, în general, revizuirea legii fundamentale se realizează cu dificultate[1].

Constituţia scrisă instituie o garanţie împotriva arbitrariului guvernanţilor. Aceasta a fost ideea-forţă a gânditorilor constituţionalişti din secolul al XVIII-lea[2]. Pentru ei, constituţia scrisă era o formă solemnă de transpunere într-un document scris a contractului social între guvernanţi şi guvernaţi.

Un aspect asupra căruia doctrina constituţională şi oamenii politici ar merita să reflecteze este posibila contradicţie între normele constituţionale stipulate în Legea fundamentală şi practica politică a actorilor atraşi în procesul de guvernare. Cu alte cuvinte, o constituţie democratică poate fi aplicată conjunctural de unele autorităţi publice în afara literei şi a spiritului acesteia, astfel încât experienţa politică poate contrasta cu principiile constituţionale statuate de Adunările Constituante. Profesorul Pierre Pactet subliniază elegant o asemenea discrepanţă, spunând că regulile constituţionale sunt un lucru, iar practica politică altul, care poate fi foarte diferit de primul[3].

Formal, orice constituţie democratică este o pavăză împotriva arbitrariului guvernării şi a abuzului de putere a celor aflaţi la conducere. Periodic, însă, regulile constituţionale sunt deseori încălcate, aplicate interesat din punct de vedere politic, astfel încât ar fi o naivitate să se creadă că adoptarea unei constituţii democratice este şi suficientă pentru realizarea unui regim politic democratic. Tot Pierre Pactet spune că, dimpotrivă, practica politică este decisivă în ceea ce priveşte exercitarea puterii şi simpla observaţie a vieţii politice arată că realitatea nu corespunde întotdeauna, nici măcar adesea optimismului desprins din schema sau regulile constituţionale formale ale puterii[4].

În constituţie au fost înscrise drepturile şi îndatoririle cetăţeneşti, garanţiile împotriva tiraniei şi abuzului de putere. În Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, adoptată de revoluţionarii francezi la 26 august 1789, este scris: „Toate societăţile în care garanţia drepturilor nu este asigurată, nici separaţia puterilor stabilită, nu au constituţie"[5].

Unul dintre elementele fundamentale ale ideologiei Revoluţiei franceze din 1789, şi care a influenţat spiritul Adunării Constituante din 1791, a fost principiul potrivit căruia o constituţie scrisă nu este numai un mijloc de instituţionalizare a puterii, dar şi unul de limitare a acesteia[6].

---

[1] *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 234.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 189-190.

[3] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 66.

[4] Ibidem.

[5] *M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, P.U.F., Paris, 1992, p. 17.

[6] A se vedea, în acest sens, *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 33.

În practica şi doctrina constituţională se consideră că este aproape imposibil ca o constituţie scrisă să stabilească cu precizie toate regulile jocului politic, adică principiile şi normele care cârmuiesc organizarea politică a societăţii, raporturile între organismele guvernante.

În doctrină, se admite că sunt două genuri de constituţii scrise: constituţii foarte clare şi în acelaşi timp scurte, care se limitează la fixarea unor principii şi reguli esenţiale privind modul de constituire a organelor statului şi raporturile între acestea, precum şi îndatoririle cetăţeneşti; constituţii foarte lungi dar complicate în detalii de redactare. Aceste constituţii tind să reglementeze instituţii juridice care fac parte, de fapt, din alte ramuri de drept (de exemplu, ocrotirea familiei, detalii ale întocmirii şi aprobării bugetului, raporturile între patronat şi guvern, între patroni şi salariaţi etc.). Asemenea „adaosuri constituţionale" îngreunează textul constituţional, transformându-l într-un adevărat mozaic, care îmbină texte esenţiale pentru orice constituţie cu dispoziţii juridice obişnuite, de domeniul unei legi ordinare. În acest ultim exemplu, mai devreme sau mai târziu vor apărea probleme de interpretare a unor norme constituţionale şi se va recurge la cutumă.

Deşi cutuma are un caracter istoric, considerăm că şi în prezent sunt întrunite condiţiile apariţiei unor cutume constituţionale, cu deosebire în domeniul practicii parlamentare. Desigur, într-un asemenea caz, condiţia frecvenţei actelor de repetare trebuie văzută în raport cu dinamica actuală a proceselor sociale. Astfel, dacă în Evul Mediu procesul formării unei cutume era relativ îndelungat, în prezent, durata formării unei cutume poate fi mult mai scurtă. Ulterior, normele cutumiare pot fi sancţionate după caz de constituant sau de camerele legislative, devenind norme scrise, sau pot dispărea.

Un exemplu de cutumă formată concomitent cu aplicarea constituţiei scrise îl întâlnim în sistemul constituţional al Statelor Unite. Astfel, deşi art. II (clauza 3) din Constituţia S.U.A. prevede că Preşedintele prezintă în faţa Congresului mesaje „din când în când", mesajele se adresează anual la date fixe – procedură care s-a instituit ca o cutumă.

Există însă şi situaţia când o constituţie prevede o normă constituţională care nu se aplică o vreme îndelungată sau niciodată. Poate deveni această normă scrisă o virtuală cutumă constituţională? De pildă, Constituţia României din 1965, modificată prin Legea nr. 1/1974, a prevăzut că preşedintele ţării prezintă dări de seamă în faţa Marii Adunări Naţionale, dar niciodată sub imperiul fostului regim constituţional nu s-a prezentat o astfel de dare de seamă. În Franţa, în timpul celei de-a III-a Republici, preşedintele era îndrituit să dizolve Camera Deputaţilor, dar după 1877 această prerogativă nu a mai fost exercitată. În cele două cazuri evocate credem că dispoziţiile constituţionale neaplicate au avut vocaţia de a se transforma în anumite condiţii în cutumă, viitorul constituant putând să ţină seama de ele, în măsura în care ar corespunde realităţilor social-politice.

§5. Raportul între constituția scrisă și cutuma constituțională

Dacă în Teoria generală a dreptului legea scrisă este regula, înseamnă că aceasta este principalul izvor de normativitate, cutuma fiind acceptată ca o excepție. O concluzie explicativă se impune: raportul între legea scrisă și cutumă este un raport de întâietate. Din moment ce acceptăm că în anumite situații cutuma reglementează raporturi sociale determinate, suntem obligați, trebuie să-i recunoaștem acesteia o forță juridică egală cu cea a legii[1]. Cutuma este pe picior de egalitate cu legea scrisă, ceea ce duce la concluzia că opțiunea pentru cutumă este motivată, în parte, de oportunitate. Cum aceasta presupune în esența sa subiectivismul, cel care aplică cutuma este obligat, din punct de vedere profesional, să se ferească de „excesul de oportunitate", pentru a nu eluda efectul legii scrise, acolo unde aceasta este formal singurul izvor de drept.

În dreptul constituțional, raportul între cutumă și legea scrisă capătă forme particulare. De la început trebuie subliniat un principiu: norma constituțională trebuie să fie mai elastică decât, de pildă, norma civilă, penală sau de drept financiar, întrucât raporturile sociale de putere sunt, influențate de interesele politice existente în plan social și la nivel instituțional (avem în vedere îndeosebi, partidele politice), or acestea sunt conjuncturale, au o dinamică rapidă și chiar, contradictorie. Prin rigiditatea sa, norma constituțională scrisă nu ar putea să ofere întotdeauna o bază de reglementare stabilă unor raporturi sociale, ele însele, instabile sub raportul manifestării intereselor politice divergente. Domeniul predilect al aplicării și, mai ales, al creării cutumei constituționale, este dreptul parlamentar. În cadrul adunărilor legiuitoare, crearea cutumelor parlamentare reprezintă deseori o soluție predilectă pentru detensionarea unor raporturi politice între majoritate și opoziție[2].

Problema raporturilor între constituția scrisă și cutuma constituțională a generat numeroase controverse doctrinare. Se poate admite sau nu posibilitatea respectării și aplicării unei cutume, concomitent cu aplicarea unei constituții scrise, a cărei forță juridică este absolută? Logic, răspunsul este negativ, mai ales în cazul în care constituția este rigidă. De vreme ce constituția definește cu claritate regulile aplicabile și

---

[1] „Nu există nicio diferență substanțială între lege și consuetudine: este vorba de două manifestări de voință care au același înțeles și aceeași bază reală" (*G. del Vecchio*, op. cit., p. 236).

[2] În dreptul parlamentar românesc, s-a admis, de pildă, mai întâi pe o bază cutumiară, negociată politic de liderii grupurilor parlamentare, ca art. 64 din textul inițial al Constituției adoptate în 1991 (devenit prin renumerotare art. 67 al Constituției modificate în 2003), să se aplice doar în momentul exprimării votului final asupra unei legi. Regulamentele parlamentare modificate la începutul legislaturii 2000-2004, au codificat această cutumă. Este, însă, pe deplin posibil ca însăși prin textul Constituției să se precizeze că în anumite raporturi sociale reglementate de diferite alte ramuri de drept să se aplice alături de norme juridice scrise, reguli cutumiare recunoscute și aplicate constant. Art. 44 alin. (7) din Constituția României din 1991, revizuită, prevede că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

prevede modalităţile pentru revizuirea sa, nu se poate admite aplicarea simultană a unei dispoziţii constituţionale scrise şi a unei cutume având un alt conţinut, deoarece astfel am accepta modificarea constituţiei scrise, iar prin cutumă s-ar ajunge să se pună sub semnul întrebării însăşi stabilitatea constituţiei sau să se deschidă calea oricăror forme de abuzuri prin înlocuirea regulilor scrise cu cutume constituţionale. Cutuma nu poate niciodată să modifice sau să înlocuiască o dispoziţie constituţională scrisă şi precisă. Aceasta nu-şi va pierde valoarea juridică chiar dacă nu este aplicată o perioadă îndelungată[1)].

Teoria constituţională clasică – îmbrăţişând ideea unei constituţii scrise şi rigide, răspândită în cea mai mare parte a democraţiilor occidentale – exclude fără echivoc ideea cutumei constituţionale. Este posibil să se ivească practici sau obiceiuri, cel mai adesea din motive politice, sau datorate unei lacune de reglementare, care să devină cutume, chiar dacă acestea nu ar putea fi considerate cutume în sensul propriu al cuvântului. Această concepţie riguroasă nu este însă acceptată de toţi autorii. Pe de o parte, ea a fost inaplicabilă în fostele ţări socialiste, unde modificarea constituţiei depindea de voinţa liderului de partid care cumula şi funcţia de şef al statului. În afară de această condiţie subiectivă, în dreptul socialist a existat opinia că dreptul trebuie adaptat în permanenţă la schimbările intervenite în viaţa socială. Prin urmare, constituţia putea fi deseori modificată pentru a corespunde noilor realităţi sociale chiar dacă se considera că ea este rigidă. Pe de o parte, chiar în cadrul constituţiilor scrise de tip clasic, doctrina recunoaşte un anumit loc cutumei.

Astfel, în sistemul constituţional francez actual se admite concepţia că pot să fie validate prin referendum unele texte, care deşi contravin literei constituţiei au un efect pozitiv asupra guvernării.

În legătură cu rolul şi locul cutumei constituţionale într-un sistem juridic bazat pe codificarea generală a normelor de drept, pot fi distinse două tipuri de cutume: cutuma *contra legem* şi cutuma *praeter legem*. Cutuma *praeter legem* este destinată să completeze legea constituţională. Dacă constituţia scrisă nu reglementează suficient de clar o instituţie politică, este permis să se apeleze la cutumă pentru a se completa lacuna sau pentru a clarifica conţinutul unei dispoziţii constituţionale. Se va vorbi în acest caz de cutumă supletivă sau de cutumă interpretativă[2)]. Acceptarea

---

[1)] *P. Pactet*, op. cit., p. 68; *J.F. Aubert*, op. cit., p. 18-20.

[2)] Raportul între legea scrisă şi obicei este o temă de reflecţie de la apariţia dreptului scris. De pildă, în codul de legi *Tripartitum* aplicat în regatul Ungariei şi în principatul Transilvaniei la începutul secolului al XVI-lea, se preciza că „obiceiul are o întreită însuşire şi anume, una interpretativă: el este cel mai bun interpret al legilor, de aceea legea fiind îndoielnică ca înţeles, trebuie să folosim obiceiul locului. În al doilea rând, are o însuşire derogatorie, deoarece nu ţine socoteală de cuprinsul legii, când este împotriva legii. În al treilea rând, are o însuşire imitativă, deoarece este ca şi o lege, când legea lipseşte". *Consuetudo autem triplicem habet virtutem. Scilicet intepretativam: est enim legum interpres optima, ideo lege existente dubia, debemus recurrere ad consuetudinem loci; et si de ea apparet, non est recerendum ab illo intellectu, quem consuetudo tribuit. Secundo habet virtutem obrogatoriam quia derogat legi, quando est contra legem. Tertio habet virtutem imitativam, quia imitatur legem, ubi deficit lex* (*Is. Werböczi*, Tripartitum, Prolog, Titlul 9, §3-5, op. cit., p. 22). A se vedea şi *Ş. Pascu*,

acestor două genuri de cutumă nu poate contraveni textului constituţional pe care îl dezvoltă. Singura dificultate va consta, în fiecare caz în parte, în identificarea elementelor unei veritabile cutume acceptate ca atare, atât de guvernanţi cât şi de cei guvernaţi[1)].

Cutuma *contra legem* contrazice regula constituţională scrisă. Atunci când se iveşte o asemenea situaţie, argumentele pro sau contra admiterii unei astfel de cutume, capătă o tentă politică. Este dificil să se admită o cutumă contra legii; de preferat ar fi o regulă cutumiară clară, care ar urma să fie înscrisă în textul legislativ (încetând astfel să mai fie cutumă). În doctrina constituţională a fost susţinut şi punctul de vedere potrivit căruia cutuma constituţională are o valoare juridică incontestabilă şi, prin urmare, ar trebui admisă chiar şi în cazurile când ar contraveni dispoziţiilor scrise ale constituţiei, pe care ar putea să le modifice sau chiar să le abroge. Argumentul adus constă în supleţea cutumei, care ar înlocui cu uşurinţă un text constituţional rigid şi depăşit de realităţile politice mai dinamice[2)].

A admite cu uşurinţă modificarea constituţiei scrise pe cale cutumiară, înseamnă însă a nega principiul rigidităţii şi al solemnităţii constituţionale, lipsindu-l de întreaga sa semnificaţie şi, prin acesta, a-i nega constituţiei caracterul său de lege fundamentală. Dacă în prezent în unele constituţii scrise şi rigide apar texte fără viaţă, se datorează faptului că guvernanţii şi guvernaţii nu au avut conştiinţa valorii rigidităţii constituţionale, care este, înainte de toate, o barieră ridicată împotriva practicilor politice, tinzând să îngenuncheze constituţia în faţa voinţei arbitrare a guvernanţilor aflaţi la putere, la un moment dat[3)].

În orice caz, se poate reţine că o constituţie scrisă poate conviețui în limite convenabile cu practici sau cutume constituţionale de care se va ţine seama în analiza globală a modului de exercitare a puterii politice.

§6. Distincţia între puterea constituantă şi puterile constituite

Constituţiile scrise provin dintr-o putere supremă, numită puterea constituantă, care determină la rândul ei existenţa şi acţiunea puterilor constituite. Se numesc *puteri constituite autorităţile care sunt prevăzute şi organizate prin constituţie: adunări, preşedinţi, tribunale, guverne.*

Noţiunea de *putere constituantă* este mai complexă şi comportă două aspecte: *puterea constituantă originară şi puterea constituantă derivată.*

Se numeşte *putere constituantă originară cea care adoptă constituţia unui stat*[4)]. Este vorba de prima constituţie a unui stat (de exemplu, Constituţia din 1866 din

---

V. Hanga, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 444.

[1)] Ibidem.

[2)] Asupra acestui punct de vedere, a se vedea *G. Burdeau*, op. cit., p. 64.

[3)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 187.

[4)] A se vedea şi *V. Constantinesco, S. Pierre-Caps*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2004, p. 206.

România) sau de o nouă constituţie (cum este cea actuală a ţării noastre). Această putere este exercitată de către popor prin referendum sau printr-un organism special creat în acest scop (Adunarea Constituantă), care, după adoptarea constituţiei, îşi încetează de regulă activitatea sau continuă să funcţioneze ca adunare legislativă. Această putere este extrem de importantă şi reclamă o procedură specială şi solemnă. Sursa puterii constituante originare este dreptul suveran al poporului de a decide el însuşi modul în care doreşte să fie guvernat. Nicio autoritate publică instituită (Parlament, şeful statului, Guvern) nu deţine dreptul de a exercita cu de la sine putere, atributele puterii constituante originare. Unii autori francezi arată că puterea constituantă originară are trei trăsături esenţiale: este suverană, legitimă, absolută şi discreţionară[1]. Suveranitatea puterii constituante originare rezidă în faptul că aceasta nu este condiţionată de nicio altă putere similară anterioară, care să-l condiţioneze pe titularul acesteia.

Legitimitatea puterii constituante în forma sa originară este rezultatul acelor schimbări politice de anvergură produse în viaţa socială, care impun renunţarea la o ordine constituţională existentă şi înlocuirea acesteia cu alta, iar înlocuirea ca atare a constituţiei anterioare este susţinută, cerută sau acceptată de populaţie. Caracterul absolut al puterii constituante are legătură cu suveranitatea acesteia. O Adunare Constituantă care are ca obiectiv să adopte o constituţie nouă, dar care se află sub controlul unei voinţe statale externe, cum a fost cazul Germaniei şi Japoniei, puteri învinse la sfârşitul celui de-al doilea război mondial, nu va putea să exercite o putere constituantă absolută, întrucât voinţa constituantă nu va aparţine poporului în cauză, ci voinţei unui stat străin. Caracterul discreţionar al puterii constituante originare arată că Adunarea Constituantă nu este ţinută, în principiu, de nicio regulă referitoare la conţinutul noii constituţii pe care aceasta o va adopta. Legiuitorii constituanţi vor negocia prin vot majoritar conţinutul constituţiei.

Se impun câteva precizări privind conceptul de putere constituantă. În primul rând, trebuie remarcat că între puterea constituantă şi puterea legislativă nu există o diferenţă de natură. Ambele tipuri de putere au caracter legislativ. Dacă Constituţia se adoptă printr-o procedură legislativă, în mod similar cu dezbaterea oricărui proiect de lege, este firesc ca puterea constituantă să aibă caracter legislativ[2]. Desigur, pot exista deosebiri între cele două tipuri de putere, cât priveşte finalizarea procesului legislativ. De obicei, legile votate de camerele legislative urmează să fie promulgate de şeful statului. În cazul constituţiei, finalizarea procesului legislativ se poate realiza printr-un referendum naţional. Este extrem de important de subliniat, însă, fundamentul teoretic diferit al celor două categorii de putere. Astfel, trebuie menţionat că puterea legislativă, are la bază principiul separaţiei puterilor şi echilibrului între ele. Dreptul Guvernului de a iniţia proiecte de lege, de a face amendamente la propunerile aparţinând membrilor Parlamentului reflectă acest principiu, care nu se mai regăseşte ca o motivare a puterii constituante.

---

[1] Ibidem.

[2] Puterea constituantă în statele moderne nu este altceva decât o putere legislativă specială (*M. Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923, p. 287).

Când vorbim de puteri constituite sau instituite avem în vedere anumite autorităţi publice înfiinţate în mod special şi învestite cu o anumită competenţă şi atribuţii. În raport cu acestea, puterea constituantă exprimă o competenţă sau capacitatea recunoscută de titularul suveran al puterii – poporul – de a adopta sau modifica constituţia. Autoritatea publică învestită de popor cu această competenţă este la rândul ei o instituţie publică cu statut constituţional (o putere instituită), dar care nu are o legătură operaţională cu exercitarea uneia dintre cele trei specii funcţionale de exercitare a puterii în stat. Din acest punct de vedere, se poate face o distincţie clară între puterea constituantă, înţeleasă ca un summum de competenţe precis delimitate şi autoritatea constituantă, înţeleasă ca organismul care deţine prin delegare competenţa de a adopta o constituţie nouă sau de a revizui constituţia aflată în vigoare.

La baza recunoaşterii şi exercitării puterii constituante se află, principiul suveranităţii. Acelaşi principiu conferă constituţiei, ca rezultat al puterii constituante, o forţă juridică superioară faţă de cea a legilor ordinare, o adevărată supralegalitate constituţională.

Puterea constituantă se naşte din voinţa poporului suveran şi exprimă opţiunile acestuia pentru organizarea constituţională a statului, ca entitate politică suverană şi a bazelor constituţionale de exercitare a puterii de stat. Nu în orice condiţii poporul dă naştere puterii constituante. Pentru a deţine o asemenea putere, poporul trebuie organizat statal sau cel puţin să întrunească condiţiile formale pentru a-şi constitui o organizare statală. Desprinderea, de pildă, a Republicii Moldova din cadrul fostei U.R.S.S. s-a făcut printr-o declaraţie suverană de independenţă, căreia i-a urmat, după recunoaşterea statalităţii, exercitarea de către popor a unei puteri constituante în vederea adoptării unei noi constituţii. Puterea constituantă nu precede statul, ca instituţie politică, ci presupune inevitabil existenţa, eventual recunoscută internaţional, a acestuia.

Doar dacă raportăm puterea constituantă la un anumit stat, la o organizare statală concretă, putem spune convenţional şi numai sub acest aspect, că puterea constituantă este anterioară şi superioară statului, în sensul că îi va conferi un cadru constituţional de exercitare a puterii.

Deşi puterea constituantă aparţine poporului (constituit statal), nu acesta o exercită direct şi efectiv, ci o transmite unei autorităţi constituante pe care o instituie prin proceduri electorale democratice. Doar în condiţiile în care Constituţia se aprobă prin referendum, participarea poporului la exercitarea puterii constituante este directă şi efectivă.

Strict juridic, prin putere constituantă se înţelege organismul sau autoritatea care a fost învestită cu puterea, competenţa de a adopta o constituţie nouă, sau de a o revizui pe cea aflată în vigoare[1]). Acesta este şi motivul pentru care puterea executivă nu are dreptul să se interfereze cu puterea constituantă originară. Într-un stat de drept, Guvernul sau Şeful Statului nu trebuie să deţină drept de iniţiativă legislativă în vederea adoptării unei constituţii noi. Este discutabilă şi asumarea de către puterea executivă a dreptului de a iniţia revizuirea Constituţiei, întrucât Guvernul în mod

[1]) *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 777.

special reflectă prin componenţa şi programul său, precum şi prin ideologia partidelor care îl susţin, interese politice partizane şi ar putea asigura prin majoritatea parlamentară pe care o controlează indirect, modificarea „interesată" a Legii fundamentale. În sistemele constituţionale care recunosc puterii executive dreptul de a iniţia revizuirea Legii fundamentale, ar trebui ca o asemenea iniţiativă să fie declanşată după consultarea formală a tuturor partidelor parlamentare, şi oricum pentru acceptarea proiectului guvernamental să se impună o majoritate calificată de voturi[1)].

În al doilea rând, trebuie precizat că puterea constituantă este legată strict şi direct de interesele fundamentale ale naţiunii[2)]. În aceasta stă şi măiestria şi onestitatea civică a membrilor Adunărilor Constituante. Aceştia transpun în forme legislative supreme nu numai voinţa suverană a naţiunii, dar şi aşteptările ei cele mai grandioase, complexe sau chiar, delicate. Nu excludem din această ecuaţie constituţională, reprezentanţii minorităţilor naţionale – dacă acestea există în stat. Aşteptările minorităţilor naţionale nu sunt mai puţin grandioase, mai puţin complexe sau mai puţin delicate decât cele ale naţiunii. Esenţial este să se găsească solidaritatea civică, politică, confluenţa cerinţelor şi aşteptărilor sociale ale tuturor cetăţenilor statului, astfel încât, într-adevăr, Constituţia să fie conştiinţa naţională codificată în formule de supralegalitate.

Nu putem nega sau ignora caracterul suveran al puterii legislative şi faptul că şi acesta emană şi aparţine tot naţiunii. Puterea legislativă reflectă, însă, în mai mare măsură, interesele politice partizane.

În al treilea rând, instrumentul de exercitare a puterii legislative – Parlamentul – face parte din categoria puterilor constituite, alături de monarh, preşedinte de republică, Guvern, instanţe judecătoreşti ş.a. Spre deosebire de puterile constituite, Adunarea Constituantă nu face parte din această categorie iar activitatea ei nu are caracter de permanenţă sau continuitate – trăsătură pe care o întâlnim în cazul puterilor constituante. Din momentul în care Adunarea Constituantă a adoptat Legea fundamentală – existenţa ei încetează sau se menţine, dar ca adunare legiuitoare ordinară.

În al patrulea rând, puterea constituantă se exercită de o adunare reprezentativă esenţialmente unică, pe când puterea legislativă poate fi exercitată şi de adunări legiuitoare cu organizare bicamerală.

În al cincilea rând, puterea constituantă instituie bazele unei normativităţi partajată pe unităţi ierarhice, în rândul ierarhiei fiind situată Constituţia, toate celelalte acte normative subordonându-se acesteia.

În al şaselea rând, membrii Adunării Constituante primesc din partea celor ce i-au ales un mandat politic constând din adoptarea legii fundamentale. Nu intră în sfera mandatului, aspecte care ţin de conţinutul concret al textelor constituţionale. După părerea noastră, suntem în faţa unui mandat imperativ special care nu are, nicio legătură cu mandatul de drept privat. Mai mult, acest mandat poate fi revocabil, dacă

[1)] O asemenea majoritate de voturi nu s-ar putea realiza fără acordul opoziţiei.

[2)] „Reprezentanţii care exercită puterea constituantă acţionează ca reprezentanţi ai naţiunii, în timp ce cei care exercită puterea legislativă ordinară acţionează mai mult ca reprezentanţi ai statului, decât ca reprezentanţi ai naţiunii" (*M. Hauriou*, op. cit., p. 289).

membrii Adunării Constituante nu ar adopta constituția în condițiile prevăzute în actul de învestire (Legea electorală)[1]. Este discutabilă din punct de vedere teoretic soluția dizolvării din inițiativa puterii executive a Adunării Constituante în cazul în care aceasta nu își poate îndeplini mandatul. În primul rând, dacă Adunarea Constituantă a fost aleasă prin vot universal, mandatul acesteia nu poate fi întrerupt de către puterea executivă. Soluția corectă o constituie într-o asemenea situație, dizolvarea de drept a acesteia. În niciun caz cele două soluții nu pot fi combinate, chiar și într-o formulă legislativă alternativă.

În al șaptelea rând, autoritatea care exercită puterea constituantă nu este convocată în sesiune de către puterea executivă și nici activitatea ei nu poate fi întreruptă de aceasta, indiferent care ar fi durata sau motivul întreruperii.

În condițiile în care este unanim acceptat că organizarea și conducerea statului sunt reglementate de constituții, rezultă că interesul pentru adoptarea Legii fundamentale aparține în mod particular și, în primul rând, statului. Cum statul este o abstracție, interesul pentru instituirea unui regim constituțional formal este exprimat de șeful statului[2]. Așa se explică rolul determinant al monarhului în instituirea cutumelor dar și a legilor constituționale. În măsura în care în acest demers este atras și Parlamentul, legile constituționale vor reflecta și interese politice și sociale mai largi. Așa se și explică împotrivirea parlamentelor medievale față de încălcarea de către monarh a legilor constituționale. Într-o astfel de relație constituțională, monarhul își dispută cu poporul (suveran) puterea constituantă. Într-o stare de echilibru între cei doi factori constituționali, Constituția scrisă va lua forma unui pact[3]. Dacă toți membrii societății se întrunesc – prin reprezentare – într-o Adunare Constituantă, și există acordul acestora, exprimat prin vot, pot hotărî adoptarea unei Constituții, prin care să se stabilească principiile organizării statului[4]. Constituția astfel rezultată este denumită convențional „Constituție-convenție".

Se numește *putere constituantă derivată, cea care modifică constituția aflată deja în vigoare*. Pentru aceasta există un organ special sau oricum, o procedură specială prevăzută în Constituție, care instituie modalitățile modificării sale[5].

---

[1] Art. 82 lit. d) din Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României a prevăzut că Președintele României „poate dizolva Adunarea Constituantă, cu acordul primului-ministru și a președinților Adunării Deputaților și Senatului, în cazul în care nu s-a adoptat Constituția în termen de 9 luni; în orice caz, Adunarea se dizolvă de drept dacă nu adoptă Constituția în cel mult 18 luni de la constituirea ei".

[2] Ne referim la monarh și nu la președintele de republică, întrucât în forma de guvernământ republicană suveranitatea este asumată de Parlament.

[3] „Pactul, bazându-se pe principiul egalității dintre Prinț și popor, era un sistem intermediar, chemat să împace cele două dogme puse în față: dogma suveranității Prințului și dogma suveranității naționale (*G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Ed. Școalelor, București, 1930, p. 229).

[4] Ibidem.

[5] *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 214.

Capitolul II
Adoptarea şi revizuirea Constituţiei

Importanţa deosebită a constituţiei şi supremaţia ei faţă de toate celelalte acte politice şi normative – indiferent care ar fi autoritatea emitentă a acestora – impun de la sine folosirea unor proceduri constituţionale speciale şi, totodată, solemne pentru adoptarea şi revizuirea acesteia. Principiul supremaţiei constituţiei presupune, deopotrivă, înlăturarea posibilităţii de adoptare facilă şi fără discernământ a acesteia, precum şi a posibilităţii de revizuire permanentă a ei, în caz contrar s-ar genera pe plan juridic insecuritatea instituţiilor constituţionale, instabilitatea sau nesiguranţa drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, iar pe plan politic, tensiuni şi conflicte sociale.

§1. Situaţiile în care se adoptă o Constituţie nouă

În general, o constituţie nouă este adoptată:

a) *odată cu formarea unui stat nou.* Apariţia unui stat nou este un proces politic de o mare complexitate, care impune adoptarea unor dispoziţii cu caracter politico-juridic solemn prin care se reglementează caracteristicile juridice esenţiale ale teritoriului, structura de stat, forma de guvernământ, regimul politic, se consacră existenţa unei anumite populaţii pe teritoriul respectiv (mai mult sau mai puţin omogene sub aspect naţional), se prevăd principiile, normele şi organismele de exercitare a puterii suverane, drepturile şi îndatoririle cetăţeneşti ş.a. Cu alte cuvinte, constituţia reglementează ansamblul relaţiilor sociale fundamentale. Aceste dispoziţii sunt stabilite în constituţie sau într-un alt act juridic cu valoare constituţională.

În asemenea situaţii, se poate spune că formarea noului stat, ca şi adoptarea constituţiei, sunt procese desfăşurate aproape concomitent. Exemplul clasic îl constituie formarea Statelor Unite ale Americii, constituţia acestui stat fiind şi cea mai veche constituţie scrisă. Procese similare au avut loc la sfârşitul primului război mondial, când s-au format o serie de state noi independente, precum şi după dezmembrarea fostei Uniuni Sovietice.

b) în situaţia *când în viaţa unui stat au loc schimbări politice structurale, fundamentale*, şi anume, când se schimbă regimul politic ori când un stat îşi reînnoieşte fundamental bazele politico-juridice, economice, sistemul social-politic sau când îşi desăvârşeşte unitatea naţională[1)].

[1)] Includem aici, printre altele, Constituţia Franţei din 1791 adoptată după revoluţia din 1789 şi Constituţia Rusiei bolşevice, adoptată în 1918, după preluarea deplină a puterii de către partidul comunist în revoluţia din noiembrie 1917.

Schimbările politice menționate au avut ca urmare adoptarea unor constituții noi cum ar fi, de pildă, Constituția României din 1923, Constituția Portugaliei din 1976, Constituția Spaniei din 1978, Constituția Franței din 1791. Exemple de adoptare a unor constituții noi, datorită schimbării regimurilor politice totalitare cu regimuri democratice, pluraliste sunt constituțiile unor foste state socialiste (de exemplu: Constituția României și Constituția Bulgariei adoptate în 1991, ca și Constituția Rusiei din 1993).

c) o constituție nouă mai poate fi adoptată *când în viața statului are loc o schimbare importantă cu caracter politic sau social-economic care nu afectează însă esența statului sau regimul politic.* Într-o asemenea situație, constituția nu mai corespunde noilor realități social-politice și nu mai oferă cadrul de realizare efectivă, eficientă, în beneficiul tuturor claselor sociale, a intereselor generale sau a „Binelui comun" al societății. Practic, este vorba de un stadiu nou de dezvoltare a statului respectiv, fapt ce poate impune adoptarea unei noi constituții (de exemplu, adoptarea Constituției Franței din anul 1795 – Constituția Anului II – care a înlocuit Legea fundamentală adoptată cu doi ani în urmă; Constituția Republicii Socialiste România din 21 august 1965; Constituția Franței din anul 1958 prin care s-au introdus schimbări în sistemul de separare a celor trei puteri)[1)].

Adoptarea unei noi constituții atrage după sine abrogarea expresă a constituției anterioare. În evoluția vieții constituționale a unor state este posibil ca o constituție anterioară să fie repusă parțial sau total în vigoare. Astfel, în România, după 23 august 1944, a fost repusă în vigoare prin Decret-lege, cu unele rezerve Constituția din 1923.

§2. Caracterul și legitimitatea constituțională a loviturilor de stat și a revoluțiilor sociale

Uneori, schimbările politice structurale din viața unui popor se produc ca urmare a unor lovituri de stat, puciuri, revolte populare, insurecții sau chiar a unor revoluții sociale. Atragem de la început atenția că în știința politică nu există un model, în domeniul care ne interesează, care poate fi aplicat în toate statele și în toate situațiile când se produc astfel de evenimente politice. De altfel, chiar termenul de revoluție socială datează din timpul Revoluției franceze, anterior, acesta nefiind utilizat ca atare. În situațiile când au loc lovituri de stat, puciuri, nu este neapărat nevoie să se adopte o nouă constituție (de exemplu, înlăturarea președintelui Salvador Allende în Chille în 1973; înlăturarea lui Hruşciov, secretarul general al P.C.U.S. în 1964, puciul nereușit împotriva lui Gorbaciov în vara anului 1991). Sunt însă și situații când o lovitură de stat este urmată de adoptarea unei constituții noi sau, oricum, de

---

[1)] „Situațiile în care apare puterea constituantă originară sunt situațiile în care se produce o ruptură cu ordinea constituțională anterioară: o revoluție, lovitură de stat, proclamarea independenței unui stat, crearea unui stat nou" (a se vedea *V. Constantinesco, S Pierre-Caps,* Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2011, p. 2016).

schimbarea substanţială a cadrului constituţional, întrucât lovitura de stat a antrenat schimbarea regimului politic (de exemplu, înlăturarea mareşalului Antonescu de la putere la 23 august 1944 a fost imediat urmată de înlăturarea regimului politic impus prin Decretul nr. 3053 din 5 septembrie 1940 şi repunerea în vigoare, cu unele rezerve, a Constituţiei din 1923, prin Decretul nr. 1626 din august 1944[1]); înlăturarea lui Mussolini în aprilie 1945 a fost urmată de restabilirea în Italia a regimului parlamentar şi liberal şi alegerea, la 2 iunie 1946, a unei Adunări Constituante, însărcinată să adopte o nouă Constituţie a Italiei)[2].

Sub aspect juridic, se poate discuta problema legitimităţii puciului şi, respectiv, a unei noi constituţii, sau a unor importante acte constituţionale adoptate ca urmare a acestuia. În principiu, orice lovitură de stat sau puci sunt neconstituţionale, pentru că ambele evenimente politice sunt îndreptate împotriva ordinii constituţionale existente, adică a „legalităţii constituţionale" (folosim aici termenul de „legalitate constituţională" în sensul de cadru instituţional şi normativ de exercitare a puterii politice")[3]. În lucrarea „Doctrina pură a dreptului", Hans Kelsen spunea că „O revoluţie în sensul mai larg al cuvântului, care cuprinde şi domeniul statal, este orice modificare ilegitimă, adică neconformă cu prevederile Constituţiei, a Constituţiei sau

---

[1] M.Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

[2] *P. Lalumière, A. Demichel*, Les régimes parlamentaires européens, P.U.F., Paris, 1978, p. 565. „De altfel, când are loc o revoluţie şi se întemeiază o nouă constituţie, nedreptatea inerentă începutului şi ducerea la îndeplinire a constituţiei nu îi scuteşte pe supuşi să se supună noii ordini a lucrurilor, în calitate de cetăţeni corecţi, iar ei nu pot refuza să se supună onest autorităţii publice, care deţine în prezent puterea. Monarhul detronat (care supravieţuieşte acestei răsturnări) nu poate fi tras la răspundere pentru administraţia sa anterioară, cu atât mai puţin pedepsit, atunci când, reîntors la condiţia de cetăţean, el preferă liniştea sa şi a statului în locul întreprinderii riscante de a părăsi ţara, rezistând ca pretendent la aventura redobândirii puterii, fie printr-o contrarevoluţie vizată în secret, fie cu ajutorul altor puteri. Când optează pentru cea din urmă posibilitate, dreptul său rămâne licit, întrucât revolta care îi uzurpase poziţia fusese nedreaptă" (*I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 173).

[3] Petre Andrei defineşte revoluţia ca „manifestarea tendinţei absolute a spiritului către autonomie faţă de valorile istorice obiective. Această manifestare se face sub forma unei răsturnări a ordinii exterioare de drept a valorilor obiectiv stabilite în societate" (a se vedea *P. Andrei*, Sociologia revoluţiei. Studii în sociologie politică, Ed. Polirom, Iaşi, 1998, p. 24); a se vedea şi *P. Andrei*, Filozofia revoluţiei, în Arhiva pentru Ştiinţă şi reformă Socială, an II, nr. 1-4, 1920. „Revoluţiunea se poate defini în chipul următor: o schimbare politică în care violenţa joacă rolul decisiv. Ea consistă într-o serie de fapte legate între ele în mod manifest pentru a forma un tot, fapte care se atribuie unor cauze directe, a căror dată se poate mai mult sau mai puţin arăta. În astfel de revoluţiuni, forţa intervine totdeauna ca să le producă, precum intervine şi ca să le stingă" (a se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Socec, Bucureşti, 1915, p. 426; la rândul său, sociologul Mihai Ralea, autorul lucrării „Ideea de revoluţie în doctrinele socialiste", nota că: „În accepţiunea populară a simţului comun, acest termen (adică termenul de revoluţie – *n.n.* – *C.I.*) e întovărăşit de ideea de violenţă, de baricade, de luptă de stradă. Se presupune un element de ilegalitate". A se vedea *M. Ralea*, Ideea de revoluţie în doctrinele socialiste, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 2; *A. Esmein*, op. cit., p. 521, 1009-1010).

o înlocuire a acesteia cu alta. Din punct de vedere juridic nu are nicio importanță dacă această modificare a situației juridice se face pe calea unei violențe îndreptate împotriva guvernului legitim sau de către membrii acestui guvern, dacă este provocată de o mișcare de mase a poporului sau de către un mic grup de indivizi. Decisiv este faptul că o Constituție valabilă este modificată într-un fel sau înlocuită cu alta, care nu era cuprinsă în Constituția valabilă până în acest moment[1)].

În principiu, actele de guvernare adoptate de autoritățile care au preluat prin forță puterea sunt lovite de nulitate, ele nu pot fi admise, deoarece sunt adopte de o forță insurecțională, revoluționară care a preluat puterea printr-o revoltă[2)].

În dreptul constituțional este fundamentat principiul potrivit căruia poporul este în drept să se revolte împotriva samavolniciei celor aflați la guvernarea statului. Se consideră că acest principiu a fost pentru prima dată enunțat în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului adoptată de Adunarea Națională (Constituantă) a Franței la 26 august 1789 și inclusă ca Preambul în Constituția din 1791. Art. 2 al Declarației prevede că „scopul tuturor asociațiilor politice este de a conserva drepturile naturale și imprescriptibile ale omului. Aceste drepturi sunt: libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența la opresiune" (s.n.). După patru ani, o nouă Declarație (în 35 de puncte), adoptată ca Preambul al primei constituții republicane din istoria politică a Franței (1793), prevede în art. 35 că atunci când „guvernul încalcă drepturile poporului, insurecția este pentru popor și pentru fiecare parte a lui, cel mai sacru dintre drepturi și cea mai indispensabilă dintre îndatoriri".

Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului adoptată în 1793 depășește spiritul revoluționar al Declarației din 1789, întrucât nu se limitează la recunoașterea „dreptului la rezistență împotriva opresiunii", enunțat în art. 33, ci consfințește „dreptul la insurecție" al poporului (art. 35)[3)].

[1)] *H. Kelsen*, Doctrina pură a dreptului, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 254.

[2)] Hans Kelsen are în vedere o astfel de situație luând ca argumente revoluția franceză din 1789 și revoluția bolșevică din noiembrie 1917. Raportându-se le cele două evenimente politice de mare anvergură, Kelsen arată că „După victoria Revoluției franceze de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, ca și după victoria revoluției ruse la începutul secolului XX, în celelalte state exista în mod evident tendința de a nu recunoaște ordinele coercitive instituite de revoluție ca ordini de drept, nici actele guvernelor ajunse pe cale revoluționară la putere ca acte de drept; în primul caz, fiindcă revoluția lovise în principiul monarhic al legitimității, în cel de-al doilea fiindcă desființa proprietatea privată asupra mijloacelor de producție" (*H. Kelsen*, op. cit., p. 71).

[3)] Teoretizarea modernă a dreptului poporului la insurecție a fost făcută, în special, de: *Locke*, Essay on civil gouvernment, p. 135-142, 208-209; *Wolff*, Ius naturae, vol. VIII, p. 980; *Blackstone*, Commentaries, cap. 1, p. 124; *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, cartea a VIII-a, Cap. XI; *Rousseau*, Contractul social, Cartea a II-a, Cap. 1. Dreptul poporului la rezistență împotriva tiraniei și la insurecție împotriva acesteia este fundamentat de autorii antici, între care Aristotel și Cicero și de primii autori creștini și instituționalizat încă în Evul Mediu în numeroase Bule care prevedeau dreptul poporului la rezistență față de opresiunea exercitată despotic de Guvernant. „Încercarea premeditată de a modifica cu orice preț constituția existentă prin forță, este pasibilă de pedeapsă. Căci o astfel de transformare ar trebui să se întâmple prin intermediul poporului, care s-ar organiza în acest scop, și nu prin

În istoria constituţională se consideră că fundamentarea moral-politică a revoltei populare împotriva opresiunii datează încă din perioada preconstituţională (prerevoluţionară) a coloniilor americane. Astfel art. 6 din Declaraţia drepturilor adoptată în Maryland, la 5 octombrie 1767, prevede că „doctrina non-rezistenţei la puterea arbitrară şi la opresiune este absurdă, servilă şi distructivă a binelui şi fericirii Umanităţii". De asemenea, Declaraţia drepturilor adoptată de colonia Virginia în 1776 (proiectul a fost întocmit de George Mason) prevede în art. 3 dreptul necontestat, inalienabil şi imprescriptibil al poporului (sau al majorităţii comunităţii) de a se revolta împotriva unui guvern care i-ar înşela aşteptările, putând să-l schimbe sau să-l răstoarne în orice modalitate pe care ar considera-o cea mai favorabilă bunăstării publice[1)].

Art. 35 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 1793 a legitimat (este adevărat, post-revoluţionar) Revoluţia de la 14 iulie 1789 împotriva absolutismului monarhic. Ca şi în cazul Declaraţilor celor două colonii americane, art. 35 din Declaraţie a substituit legitimităţii dominaţiei absolute exercitate de Rege (în cazul coloniilor americane, a dominaţiei Coroanei engleze), legitimitatea voinţei suverane a poporului răsculat.

Ţinem să precizăm că legitimitatea revoltelor populare, indiferent care ar fi ponderea acestora, întemeiată pe art. 35 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 1793, are doar o valoare morală, deşi principiul în sine face parte dintr-un document constituţional. Facem această rezervă, întrucât revolta maselor este esenţialmente anarhică, imprevizibilă sub aspectul finalităţilor sale şi poate fi deturnată de la obiectivele sale nobile în anumite conjuncturi defavorabile[2)]. Deşi

---

legislaţie: rebeliunea sub o constituţie prezentă, este o răsturnare a oricărei relaţii civil-juridice, prin urmare, a oricărui drept, adică nu este o modificare a constituţiei civile, ci desfiinţarea sa, iar trecerea la alta mai bună, nu este o metamorfoză, ci o palingeneză, care necesită un nou contract social, asupra căruia cel precedent (acum anulat) nu are nicio influenţă" (*I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 189-190). În legătură cu problematica legalităţii şi a legitimităţii în stabilirea constituţiilor, a se vedea şi *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 77-78.

[1)] A se vedea *R.H. Nelson*, The Primary Sources of American Government, G.P. Putnam'sons, New York, 1991, p. 52; *D.J. Bodenhamer, J.W. Ely Jr.* (ed.), The Bills of Rights in Modern America, Indiana University Press, Bloomington, 1993, p. 5; Documents of the Pre-constitutional Period (Guide of U.S. Congress), Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. 876. Constituţia S.U.A. instituie în art. 1 parag. 8 clauza 15 dreptul Congresului de a lua măsuri pentru „reprimarea insurecţiilor". În spiritul Constituţiei S.U.A., insurecţia echivalează cu un atac împotriva sistemului politic democratic instituit prin constituţie. O astfel de insurecţie poate fi deci reprimată. Documente internaţionale recente (de exemplu, Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E.) instituie responsabilitatea statelor pentru reprimarea actelor de violenţă care au ca scop răsturnarea ordinii constituţionale democratice.

[2)] Reluăm pentru caracterul lor pertinent unele abordări teoretice ale problematicii revoluţiei. „Nu există ceva mai înspăimântător decât o dizolvare totală a cârmuirii, care dă libertate mulţimii şi face ca determinarea sau alegerea unei noi instituţii politice să depindă de un număr care se apropie de cel al poporului în întregimea sa (căci niciodată nu va ajunge să

problema psihologiei mulțimilor (antrenate în vâltoarea unei revoluții) nu prezintă un interes major pentru știința dreptului constituțional, socotim că analiza mișcărilor revoluționare din punct de vedere al psihologiei sociale este relevantă mai ales pentru înțelegerea motivației scopurilor urmărite de participanții obișnuiți la aceste acte revoluționare de preluare a puterii. Printr-un efect de contagiune al actelor de violență socială, mulțimile participă, în multe cazuri hipnotic, la revoluție fără a-i înțelege resorturile, deși îi *acceptă* consecințele, iar când *se trezește* din starea de aparentă hipnoză și dobândește o imagine rațională asupra schimbărilor produse de revoluție, aceasta s-a încheiat de mult"[1]. Dacă am limita legitimarea revoltei populare doar la postulate moral-politice, schimbările produse în urma ei ar avea doar un conținut moral-politic. Totodată, revolta are, în substanța ei, o încărcătură emoțională, o motivație incomplet sedimentată sub aspectul viitoarei ordini publice, sociale, economice sau juridice. De aceea, apreciem că legitimității populare (morale) a revoltelor poporului trebuie să-i urmeze în mod necesar o recunoaștere juridică bazată pe un text constituțional sau pe manifestarea într-o formă organizată democratic (constituțional) a sprijinului popular.

Aparent, rezolvarea acestei situații pare simplă: dacă lovitura de stat sau puciul întrunesc adeziunea sinceră, liber exprimată, aspirațiile marii majorități a populației (de exemplu, înlăturarea unui regim tiranic), ele sunt legitimate din punct de vedere politic, din punct de vedere juridic fiind legitimate de noua constituție sau de un act constituțional.

Este posibil ca, prin amploarea sa socială și prin forțele sale motrice, o lovitură de stat să capete proporțiile unei revoluții sau să se transforme, în anumite condiții

---

cuprindă întreg poporul). Orice om înțelept ar dori să vadă atunci în fruntea unei armate puternice și ascultătoare, un general care să preia cu repeziciune controlul și să dea poporului, stăpânul pe care acesta este atât de nepregătit să-l aleagă. Așa de mică este corespondența faptelor și a realității cu aceste idei filosofice. Să nu ne lăsăm înșelați de organizarea politică instituită de Revoluție și să nu ne îndrăgostim atât de mult de o origine filosofică a guvernământului, încât să ni le imaginăm pe toate celelalte ca fiind monstruoase și eronate" (*D. Hume*, Eseuri politice, Ed. Incitatus, București, 2002, p. 46). „Ori de câte ori încearcă legislatorii să ia și să distrugă proprietatea oamenilor, sau să-i facă sclavi sub o putere arbitrară, ei ajung în stare de război cu oamenii, care sunt prin aceasta absolviți de orice supunere și sunt lăsați în seama adăpostului comun pe care Dumnezeu l-a dat tuturor, împotriva forței și violenței. Prin urmare, oricând legislativul va încălca această regulă fundamentală a societății și fie din ambiție, fie din frică, nebunie sau corupție va încerca să devină el însuși stăpânul vieților, libertăților și averilor oamenilor, sau să acorde oricui altcuiva o putere absolută, prin acest abuz de încredere membrii săi își pierd dreptul la putere, drept pe care oamenii l-au așezat în ei, în cu totul alte scopuri, și îl transferă oamenilor care au dreptul de a-și recupera libertatea originară și, prin întemeierea unui nou legislativ (așa cum îl vor găsi ei potrivit), pot să-și asigure propria siguranță și adăpost, acesta fiind scopul pentru care ei sunt în societate" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 191-192).

[1] A se vedea analiza făcută de *M. Ralea*, în op. cit., p. 4 și citatul flosit de aceasta, din lucrarea lui *Gustave Le Bon*, La Revolution française et la Psychologie des Révolution, Flamarion, Paris, 1912, p. 34 („Poporul acceptă, în general, o revoluție fără să știe pentru ce, și când, din întâmplare, ajunge să înțeleagă, revoluția e încheiată de mult").

politice interne şi externe într-o revoluţie. Fără doar şi poate, între puci şi revoluţie nu se pune semnul egalităţii, până la un punct ele având trăsături comune (reprezintă revolta unui nucleu social, politic sau militar, împotriva guvernanţilor). În ceea ce priveşte însă revoluţiile, baza lor socială este mai largă, au un program ideologic şi obiective clare, pot avea o structură instituţională embrionară.

Revoluţiile sociale (democratice) au o bază populară largă şi tind să reconfere poporului atributele suveranităţii. Politologul american Samuel P. Huntington consideră că o revoluţie este o schimbare rapidă, fundamentală şi violentă a valorilor dominante ale unei societăţi, o schimbare a instituţiilor sale politice, a structurii sociale, a conducerii, a activităţii şi strategiilor politice guvernamentale[1]. Tot Huntington preciza că trebuie să facem deosebire între revoluţii şi insurecţii, rebeliuni, revolte, lovituri şi războaie de independenţă. O lovitură de stat prin ea însăşi, spunea acesta, schimbă numai conducerea şi, poate, strategiile politice; o rebeliune sau o insurecţie poate schimba conducerea politică şi instituţiile politice, dar nu şi structura şi valorile sociale[2]. Spre deosebire de revoluţiile sociale, în cadrul loviturilor de stat populaţia nu participă efectiv la răsturnarea ordinii constituţionale contestate de pucişti, ci se limitează, în general, la aşteptarea rezultatelor puciului organizat, condus şi înfăptuit, aproape exclusiv de un grup minoritar, care are ca unic ţel să preia conducerea. În general, puciştii, în caz de victorie, nu vor schimba structural cadrul constituţional existent.

Problema raportului între constituţie şi revoluţie socială este foarte interesantă. Prin revoluţie se răstoarnă legalitatea constituţională existentă în momentul izbucnirii acesteia şi se pun bazele unei noi ordini constituţionale. Vechea constituţie va fi suspendată, revizuită sau, după caz, abrogată şi înlocuită cu alta care va consfinţi noile raporturi de forţe politice. În principiu, rămâne în vigoare legislaţia subsecventă constituţiei abrogate sau suspendate, dacă nu contrazice obiectivele noii puteri instituite pe cale revoluţionară. Kelsen spunea că o mare parte a legilor emise sub vechea constituţie rămân în vigoare, cu condiţia ca guvernul revoluţionar să le acorde valabilitate, sub noua constituţie, fie în mod expres, fie tacit[3].

Se spune că revoluţia „dărâmă pentru a construi". Nu însă întotdeauna ceea ce se construieşte printr-o revoluţie socială exprimă progresul istoric. Astfel, revoluţiile socialiste au produs o discontinuitate în plan istoric, în plan juridic/constituţional, generând înlocuirea unor regimuri politice pluraliste, a unor tradiţii de guvernare democratice, cu regimuri autocrate[4]. Ca şi toate celelalte tipuri de revoluţii sociale, revoluţiile socialiste au urmărit ca scop final cucerirea puterii prin forţă, nucleul conducător al revoluţiei nefiind interesat de amploarea şi consecinţele violenţelor şi

---

[1] *S.P. Huntington*, Ordinea politică a societăţilor în schimbare, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 231.

[2] Ibidem.

[3] *H. Kelsen*, op. cit., 254.

[4] *T. Skocpol*, States and Social Revolutions, Cambridge, University Press, London, 1984. Sunt analizate revoluţiile din Franţa, Rusia şi China. A se vedea, în acest sens, şi *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 73-74.

nici adeptul schimbărilor revoluţionare prin Adunări Constituante alese prin proceduri democratice. Ideea revoluţiei – spunea Mihai Ralea – e numai una din multiplele feluri de a realiza idealul socialist[1)].

Noile structuri de putere instituite în urma insurecţiilor, loviturilor de stat, revoluţiilor prezintă tendinţa de a prelua puterea de comandă şi de a exercita în exclusivitate anumite prerogative ale autorităţii statale, care în condiţiile de normalitate politică, revin autorităţilor publice desemnate electoral. Acest fenomen este general şi repetabil în timp.

Cei care sunt desemnaţi sau se autodesemnează în fruntea noilor structuri de putere nu reprezintă *ab initio* o garanţie că vor guverna în spiritul şi potrivit aşteptărilor poporului răsculat, care îi recunoaşte de fapt în această calitate şi le conferă, în acest fel, legitimitate politică şi morală, în lipsa unor instrumente formale şi legale de numire sau alegere în funcţii de conducere. Experienţa revoluţiei bolşevice din 1917 este dovada cea mai concludentă că noii conducători ai statului, autodefinit sovietic, au guvernat după metode mult mai represive decât cele la care recursese anterior regimul ţarist.

În urma schimbărilor politice produse în România după victoria revoltei sociale susţinute emoţional de o populaţie care nu conştientiza încă importanţa schimbării regimului politic comunist şi nici nu avea pregătirea şi cultura civică de a descifra îndeajuns căile de evoluţie democratică ulterioară ale societăţii româneşti, nu puţini au fost liderii noii puteri care au continuat să aplice într-un cadru politic, economic şi ideologic nou, metode de abordare a raporturilor stat-cetăţean, în conformitate cu vechi standarde de comportament, specifice guvernării totalitare. Unii dintre aceşti noi lideri s-au perpetuat la putere, în diferite funcţii şi demnităţi publice pe care le-au folosit exclusiv în propriul interes sau de grup.

Actele normative emise de noile organisme pot căpăta un conţinut constituţional pentru că reglementează raporturi sociale fundamentale, de natura celor care apar în procesul de exercitare a puterii şi, de asemenea, pentru că provin de la structuri de guvernare care au concentrat puterea supremă în stat. Trebuie observat că în doctrina constituţională clasică s-a subliniat constant că învestirea unei autorităţi cu putere constituantă originară se face expres prin lege şi nu ca rezultat al cuceririi neconstituţionale a puterii politice[2)].

În aceste condiţii, numai convenţional se poate admite caracterul constituţional al unor acte normative emise de noua putere, rezultată din lovitura de stat, insurecţie sau revoluţie şi numai sub rezerva sprijinului popular al schimbărilor politice respective. După părerea noastră, intră în această categorie de acte constituţionale Decretul Regal nr. 1626 din 31 august 1944 prin care s-a repus în vigoare cu unele rezerve Constituţia din 1923 şi s-a stabilit o altă modalitate de exercitare a puterii

---

[1)] *M. Ralea*, op. cit., p. 1.

[2)] A se vedea, în acest sens, *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 31. Acesta este şi motivul pentru care anunţul făcut în Comunicatul către Ţară al C.F.S.N. din 22 decembrie 1989 privind înfiinţarea unui „Comitet de redactare a noii Constituţii va începe să funcţioneze imediat", nu are valoare juridică.

legislative. Prin actul constituţional menţionat s-a prevăzut – prin derogare de la textul constituţional din 1923 – că „până la organizarea Reprezentanţei Naţionale, puterea legislativă se exercită de către Rege la propunerea Consiliului de Miniştri". Natura constituţională a dispoziţiilor citate este incontestabilă.

De asemenea, întruneşte aceleaşi caracteristici şi Decretul-lege nr. 2/1989 pentru constituirea Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naţionale. Potrivit Decretului-lege menţionat, Consiliul FSN, ca organ suprem al puterii de stat (denumirea este improprie faţă de noile realităţi politice, întrucât, teoretic, contravine principiului separaţiei puterilor), avea printre altele, atribuţia de a emite decrete cu putere de lege şi decrete. Totodată, acest act normativ (constituţional) a revizuit Constituţia din 21 august 1965 prevăzând în art. 10 că „sunt şi rămân dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial" (Titlurile III şi V ale Constituţiei socialiste din 1965).

Prin urmare, se poate considera că cele două acte normative au avut un caracter cvasiconstituţional (în afara tiparelor clasice ale teoriei constituţionale dar legitimate politic prin sprijinul popular).

Nu putem fi însă de acord cu aprecierea că prin modul de constituire, prin rolul şi funcţiile asumate în condiţiile vidului de putere existent, Frontul Salvării Naţionale, structurile sale, s-au definit ca o veritabilă putere constituantă originară şi că, practic, Frontul Salvării Naţionale a preluat exerciţiul suveranităţii naţionale, iar actele pe care le-a elaborat au fost acte cu caracter constituţional[1)].

Potrivit teoriei clasice a dreptului constituţional o „veritabilă putere constituantă originară" rezultă doar din alegeri democratice şi libere şi nu din răsturnarea unei ordini constituţionale (nu luăm aici în discuţie caracterul regimului politic consacrat de ordinea constituţională răsturnată).

Opinia menţionată este infirmată chiar de conţinutul Decretului-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi Preşedintelui României, care prevedea în art. 80 că parlamentul rezultat din alegeri generale va funcţiona ca Adunare constituantă. Dacă FSN ar fi întrunit prerogative de putere constituantă originară, pe care, logic, le-a preluat CPUN, acest organism ar fi „putut" adopta noua constituţie a ţării, fără a se mai recurge la alegeri pentru formarea unui Parlament Constituant, cu atât mai mult cu cât anterior fusese numită o comisie însărcinată să elaboreze un proiect de constituţie.

Mai trebuie adăugat că atât Consiliul FSN, cât şi CPUN nu au avut un caracter constituţional pur, întrucât nu au fost expresia manifestării voinţei suverane a electoratului, ci a voinţei unui organism politic revoluţionar şi, respectiv, a voinţelor forţelor politice. Membrii celor două organisme nu au fost desemnaţi de electorat – condiţie *sine qua non* a caracterului unui organism reprezentativ.

Calitatea membrilor CPUN, ca reprezentanţi ai anumitor partide s-a răsfrânt asupra naturii actelor normative adoptate, cărora le-a imprimat un caracter cvasiconstituţional. Ne referim îndeosebi la Decretul-lege nr. 92/1990 care, în afară de prevederi electorale, a conţinut dispoziţii cu caracter constituţional (consacrarea

---

[1)] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 9.

principiului separaţiei puterilor, a pluralismului, structurii Parlamentului, reînfiinţarea instituţiei prezidenţiale, atribuţiile şefului statului ş.a.).

Este interesant de observat, că nici noile structuri de putere instituite după 23 august 1944 şi care au funcţionat în baza Decretului Regal nr. 1626 din 31 august 1944 nu s-au constituit ca putere constituantă originară. Astfel, aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate chiar în toamna anului 1944, „Reprezentanţa Naţională prevăzută de art. III din Înaltul Decret de la 31 august 1944, va fi o Adunare Constituantă"[1].

Legitimarea politică (populară) a unei revoluţii victorioase nu are efect din punct de vedere constituţional, dacă revoluţia nu este legitimată şi juridic. În acest sens, în România, la 22 decembrie 1989, Consiliul Frontului Salvării Naţionale a făcut o declaraţie politică anunţând, printre altele, dizolvarea structurilor de putere ale regimului politic socialist: Marea Adunare Naţională, Preşedinţia, Consiliul de Stat, precum şi consiliile populare ca organe locale ale puterii de stat[2]. De asemenea, în Declaraţie se enunţau unele dintre obiectivele revoluţionare. Întrucât Frontul Salvării Naţionale reprezenta la acea dată o structură de putere rezultată din revolta populară izbucnită la 22 decembrie 1989 şi îşi asumase prerogative de guvernare, Declaraţia menţionată echivala cu un act de legitimare populară a revoltei în sine.

Pe data de 26 decembrie 1989 a fost adoptat Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale ca organ suprem al puterii de stat şi a consiliilor teritoriale ale acestuia, prin care s-a reafirmat dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist[3]. Practic, acest act normativ cu valoare cvasiconstituţională a abrogat tacit Titlul III şi Titlul V ale Constituţiei din anul 1965 şi a consfinţit juridic principiul pluralismului şi principiul separaţiei celor trei puteri. Actul normativ menţionat a legitimat astfel, din punct de vedere constituţional, preluarea puterii de către Frontul Salvării Naţionale.

Atragem atenţia că nu trebuie să se confunde schimbarea regimului politic al unei ţări cu schimbarea guvernului, chiar dacă aceasta intervine într-un moment de criză politică, care pune sub semnul întrebării stabilitatea statului şi soarta unor instituţii ale acestuia sau legitimitatea unor lideri politici (de exemplu, schimbarea guvernului Roman în octombrie 1991).

§3. Organismul competent să adopte Constituţia

Potrivit schemei teoretice clasice, este competent să adopte o nouă constituţie organul care deţine sau care a fost învestit cu putere constituantă originară. În condiţii de normalitate politică şi de stabilitate a instituţiilor de guvernare, a jocului

---

[1] *T. Broşteanu*, Actul de la 23 August şi urmările lui, Bucureşti, 1944, p. 37. A se vedea, în acest sens, şi *G. Costi*, Necesitatea unei noi constituţiuni, Bucureşti, 1945; *V. Liveanu*, Problema Constituţiei României (23 august 1944-30 decembrie 1947), în Revista de istorie, tom 32, nr. 8/1979.

[2] M.Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

[3] M.Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

politic democratic bazat pe pluralism şi dialog social, desemnarea şi învestirea unui anumit organism reprezentativ la nivel naţional se asigură prin alegeri democratice. În condiţii de criză politică, de schimbare calitativă a realităţilor sociale şi a raporturilor între forţele politice sau în situaţia în care în viaţa unui stat intervin evenimente de importanţă naţională privind sistemul de guvernare, poate apărea tendinţa de a monopoliza puterea, de a domina alte forţe politice sau sociale. Această tendinţă este evidentă şi se manifestă cu putere atât la nivelul indivizilor, grupurilor sociale, a organizaţiilor neguvernamentale cât şi la nivelul unor formaţiuni politice.

Iată de ce are importanţă practic-politică întrebarea prof. Cadoux: „cine deţine puterea?", pusă în contextul adoptării unei constituţii[1)].

Întrebarea este pe deplin justificată de faptul că deţinătorii puterii politice – organismul statal, formaţiunea politică sau grupul social care exercită cea mai mare influenţă în conducerea politică şi stăpâneşte instrumentele de formare şi exprimare a voinţei populare – au posibilitatea şi capacitatea de a orienta procesul de elaborare a proiectului de constituţie sau îl redactează în exclusivitate.

Aceste observaţii sunt rezultate ale unor analize politice şi sociologice privind modul în care constituanţii din diferite epoci istorice şi din diferite ţări au impus propria „viziune" asupra conţinutului şi caracterului constituţiei pe care au redactat-o şi au adoptat-o. Este adevărat că unele dintre aceste constituţii au fost eminamente democratice şi liberale.

De pildă, Partidul Naţional Liberal – formaţiune politică cu o putere predominantă în România după primul război mondial – a deţinut rolul principal în adoptarea Constituţiei din anul 1923, al cărui proiect a fost pregătit în cercul său de studii şi îmbunătăţit de proprii deputaţi. Constituţia respectivă a fost apreciată în epocă, până în preajma guvernării personale a regelui Carol al II-lea, ca o „Constituţie de partid" sau ca o „Constituţie a unei dictaturi de partid". Aprecierile aparţin Partidului Ţărănesc şi liderilor săi din acea vreme[2)]. Aceasta nu a împiedicat mai târziu Partidul Naţional Ţărănesc să guverneze potrivit constituţiei liberale şi să o apere cu tărie.

În formele de guvernământ monarhice, puterea constituantă originară poate aparţine Regelui, mai ales dacă regimul politic are înclinaţii autoritariste. De conducere cu mână forte. Potrivit acestei proceduri, monarhul „făcea cadou" supuşilor săi sau „acorda" acestora o constituţie izvorâtă din propria voinţă şi augusta sa grijă pentru „Binele comun" (de exemplu: Constituţia României din februarie 1938 pregătită sub autoritatea regelui Carol al II-lea şi apoi „supusă naţiunii române spre bună ştiinţă şi învoire sub lozinca: *Salvarea României contemporane*[3)] în cadrul unui plebiscit,

---

[1)] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 204 şi urm.

[2)] *E. Popescu*, Din istoria politică a României. Constituţia din 1923, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 159-222; *A. Banciu*, Rolul Constituţiei din 1923 în consolidarea unităţii naţionale, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988, p. 45-57.

[3)] *M. Muşat, I. Ardeleanu*, România după Marea Unire, vol. II, Partea a II-a, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988, p. 801-803.

Statutul Albertin din Italia, Carta constituţională din anul 1814 „oferită" de Ludovic al XVIII-lea revenit pe tronul Franţei după detronarea împăratului Napoleon I; Constituţia Belgiei din anul 1831 ş.a.).

În cazul constituţiilor concedate sau octroiate, nu se solicită, în principiu, acordul sau manifestarea reală de voinţă a poporului. Şeful statului (monarhul) este cel care concede, acordă constituţia. În acest caz, poporul nu participă efectiv la adoptarea Legii fundamentale. Având un drept exclusiv de a conceda constituţia, şeful statului va avea dreptul să o revizuiască oricând.

În regimurile politice democratice, puterea constituantă este deţinută de popor în virtutea suveranităţii sale[1]). Modalităţile practice de exercitare a acestei puteri diferă de la un sistem la altul.

Pot fi însă prezentate unele modalităţi mai des folosite:

a) poporul exercită această putere prin reprezentanţii săi aleşi (Adunarea Constituantă sau Convenţie). Organismul desemnat să adopte constituţia este ales prin sufragiu universal, cu un mandat concret: adoptarea constituţiei (de exemplu, art. 80 din Decretul-lege nr. 92/1990). După adoptarea noii constituţii, acest organism îşi încetează activitatea, continuând să funcţioneze ca Adunare legiuitoare obişnuită. Se poate prevedea chiar şi un anumit termen în care organismul învestit cu prerogative de putere constituantă originară este însărcinat să adopte constituţia.

Într-un regim democratic pluralist, Adunarea Constituantă aleasă prin vot universal va fi alcătuită din reprezentanţii mai multor partide sau grupări politice. Dacă fiecare dintre ele întruneşte o largă adeziune a electoratului, este de presupus că cei aleşi în Adunarea Constituantă vor fi cu adevărat reprezentanţi ai întregii naţiuni, dar vor exprima, pe lângă interesele naţionale, şi interesele şi ideologia de partid. Acest organism nu trebuie confundat cu Comisia Constituţională care redactează proiectul constituţiei. Adunarea Constituantă este în general, Parlamentul;

b) poporul exercită direct puterea. În asemenea situaţii, proiectul de constituţie întocmit de un organism învestit cu această prerogativă, este supus direct aprobării poporului. Un asemenea procedeu este cunoscut, îndeosebi, în Elveţia[2]). De asemenea, Constituţia Rusiei a fost adoptată prin referendum constituant. O asemenea modalitate, cum a fost cea la care a recurs preşedintele Elţîn, caracterizează aşa numitele regimuri politice „cezariste".

Alteori, constituţia întocmită şi practic adoptată de o Adunare Constituantă aleasă în acest scop, este supusă poporului spre aprobare în cadrul unui referendum (de exemplu, Constituţia Franţei din 1958 şi Constituţia României din 1991);

c) este posibil ca Parlamentul să se transforme, fără alegeri generale, în Adunare Constituantă şi să adopte o nouă Lege fundamentală.

În regimurile politice ale fostelor state socialiste, constituţiile au fost aprobate într-o procedură pseudodemocratică. Practic, puterea politică fiind concentrată în vârful unei piramide totalitare, proiectul unei constituţii a reflectat interesele, ideo-

---

[1]) *C. Leclercq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Librairies Techniques, Paris, 1979, p. 87.

[2]) *C. Cadoux*, op. cit., p. 205.

logia acesteia şi mai puţin aspiraţiile electoratului. Dezbaterile şi aprobarea proiectului de constituţie în Constituantă, după ce anterior fusese aprobat în structurile partidului unic, s-au redus în fapt la aclamaţii sub care se aflau pasivismul dar şi oportunismul parlamentarilor[1)].

§4. Clasificarea constituţiilor după modul lor de adoptare

Doctrina constituţională clasică oferă o interesantă clasificare a constituţiilor, luând drept criteriu modul lor de adoptare. Se pot distinge, astfel, patru categorii sau tipuri de constituţie:

a) constituţia octroiată sau concedată;
b) constituţia-pact;
c) statutul;
d) constituţia-convenţie.

După cum am arătat deja, *constituţia concedată* este iniţiată şi adoptată sub autoritatea şefului statului (monarhului). Acest tip de constituţie caracterizează regimurile monarhice, în care şeful statului are puteri absolute. Constituţiile concedate pot, însă, să consfinţească şi obligaţii impuse monarhului.

Constituţia pact exprimă echilibrul de forţe – rezultat întotdeauna dintr-un compromis militar sau politic – între monarh şi Reprezentanţa naţională.

Statutul este, din punct de vedere al formei, o constituţie concedată, dar adoptată prin plebiscit. Iniţiativa elaborării statutului aparţine monarhului, dar acesta o supune ratificării populare prin procedura democratică a plebiscitului.

Constituţia-convenţie este adoptată de un organism de suveranitate naţională, special ales pentru adoptarea constituţiei şi învestit în acest scop cu putere constituantă originară.

În literatura de specialitate este menţionată şi *constituţia parlamentară* care este iniţiată, dezbătută şi adoptată de parlament[2)].

[1)] A se vedea, în acest sens, Comunicatul C.C. al P.C.US, Prezidiului Sovietului Suprem al U.R.S.S. din 21 decembrie 1972, în Pravda din 22 decembrie 1972, prin care se anunţa hotărârea acestor organisme de a elabora noul proiect de constituţie, după ce anterior Hruşciov declanşase acest proces în ianuarie 1959. În Republica Populară Chineză, în august 1977, cel de-al XI-lea Congres al P.C.C a decis elaborarea unei noi constituţii. Proiectul a fost întocmit de o comisie prezidată de secretarul general al Partidului Comunist Chinez din acea vreme, Hua Guafeng şi a fost aprobat de către Comitetul Central al partidului, înainte de a fi înaintat Adunării Populare Naţionale. Printr-o procedură similară au fost elaborate şi adoptate şi constituţiile socialiste în România în 1948, 1952 şi 1965.

[2)] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 60. În legătură cu categoriile de constituţii clasificate după modul lor de stabilire, a se vedea: *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Târgu-Mureş, Cluj-Napoca, 1993, p. 57-58; *I. Muraru*, op. cit., p. 58-60; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 270-271.

§5. Revizuirea constituţiei

Revizuirea constituţiei constă în *modificarea acesteia prin reformularea, abrogarea anumitor articole sau prin adăugarea unui text nou.*

Reformularea unui text: prin Legea nr. 1/1968 a fost reformulat art. 79 al Constituţiei din 1965; textul iniţial prevedea că „sfaturile populare sunt organe locale ale puterii de stat în regiuni, raioane, oraşe şi comune". Deoarece Legea nr. 2/1968, privind noua împărţire administrativ-teritorială a ţării, a stabilit alte unităţi administrativ-teritoriale, în locul regiunilor şi raioanelor şi a introdus în cadrul acestora municipiul, art. 79 al Constituţiei din 1965 a fost reformulat astfel: „consiliile sunt organele locale ale puterii de stat în unităţile administrativ-teritoriale în care au fost alese"[1].

Abrogarea unor articole: prin Decretul-lege nr. 2/1989 (art. 10) s-a stabilit că „sunt şi rămân dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial". Ca atare, au fost abrogate implicit: art. 42 („Marea Adunare Naţională, organul suprem al puterii de stat este unicul organ legiuitor al Republicii Socialiste România"); art. 62 („Consiliul de Stat al Republicii Socialiste România este organ suprem al puterii de stat, cu activitate permanentă, subordonat Marii Adunări Naţionale"); art. 71 („Preşedintele Republicii Socialiste România este şeful statului şi reprezintă puterea de stat în relaţiile interne şi internaţionale ale Republicii Socialiste România"). În fapt, în baza art. 10 din Decretul-lege nr. 2/1989, se consideră abrogat implicit întregul Titlu III al Constituţiei din 1965 referitor la „organele supreme ale puterii de stat"[2]. Parlamentele fostelor ţări socialiste au abrogat expres articolul din Constituţie referitor la rolul conducător al partidului comunist în societate.

Adăugarea unui text nou: prin Legea nr. 19/1986 s-a modificat art. 43 al Constituţiei R.S.R., introducându-se o atribuţie nouă a M.A.N. Potrivit modificării, art. 43 pct. 3 din Constituţie a căpătat următoarea formulare: „Marea Adunare Naţională hotărăşte consultarea poporului, prin referendum, asupra măsurilor de importanţă deosebită care privesc interese supreme ale ţării"[3].

Dreptul fiind, în general, un fenomen social dinamic, este supus schimbărilor care se produc în societate. Normele şi principiile constituţionale nu fac nicio excepţie de la această regulă. În favoarea ideii de revizuire a Constituţiei pot fi invocaţi atât factori de natură politică, cât şi factori de natură juridică[4].

Din punct de vedere politic, este cunoscut că orice constituţie exprimă realităţile politice existente în momentul adoptării sale. În cazul schimbării profunde a acestor realităţi, este firesc să se modifice şi constituţia. Din punct de vedere juridic, constituţia fiind în esenţa sa o lege, aceasta este supusă în mod firesc modificării. În art. 28 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, ce figurează ca preambul al Constituţiei din 1793, se arată că „un popor are întotdeauna dreptul de a reexamina,

---

[1] B.Of. nr. 16 din 16 februarie 1968.

[2] B.Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[3] B.Of. nr. 64 din 27 octombrie 1986.

[4] A se vedea, pe larg, *C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economia, Paris, 1993, p. 88 şi urm.

corecta şi de a schimba propria constituţie. O generaţie nu poate subjuga cu legile sale generaţiile viitoare"[1].

Prin urmare, orice constituţie este supusă modificării, indiferent care ar fi forma (reformularea ori abrogarea unui articol sau introducerea unei dispoziţii constituţionale noi). De obicei, posibilitatea, ca şi procedura de revizuire, sunt expres prevăzute chiar în textul legii fundamentale. Absenţa din textul constituţiei a unor proceduri referitoare la revizuirea acesteia poate genera grave tensiuni între diferitele forţe politice existente în societate (îndeosebi partidele politice), care, fiind interesate să iniţieze sau să propună anumite modificări în legea fundamentală, nu ar putea să facă acest lucru datorită lipsei unei proceduri corespunzătoare.

Tot atât de periculoasă prin efectele sale destabilizatoare, este şi practica de a modifica oricând o constituţie. O asemenea practică este posibilă, în special în regimuri politice nedemocratice, fiind iniţiată fie de un partid politic, având o largă majoritate parlamentară, fie de un lider susţinut de anumite cercuri sau forţe politice în scopul de a-şi consolida hegemonia asupra opoziţiei, sau de a-şi realiza anumite interese de natură politică şi economică sau particulare.

Fără a se renunţa la ideea necesităţii obiective a perfecţionării cadrului constituţional corespunzător schimbărilor ce au loc în societate şi voinţei poporului, cerinţelor politice conjuncturale în vederea revizuirii facile şi repetate a Legii fundamentale, se poate conchide că soluţia optimă este stabilirea unui echilibru între cele două tendinţe şi alegerea corectă a momentului revizuirii, precum şi stabilirea clară a conţinutului acesteia. În orice situaţie trebuie să primeze voinţa clară şi expres formulată a poporului sau a reprezentanţilor săi.

§6. Distincţia între constituţia suplă şi constituţia rigidă

Din punct de vedere al procedurii de revizuire, constituţiile sunt suple sau rigide. *Constituţia suplă este o constituţie a cărei revizuire se înfăptuieşte, practic prin votarea, fără o procedură specială, a unei legi ordinare*[2]. Prin acesta chiar principiul supremaţiei constituţiei este compromis. Se înţelege că o constituţie cutumiară este suplă şi, deci, întotdeauna adaptabilă la schimbările din societate. În epoca modernă, exemple de astfel de constituţii sunt foarte puţine. În literatura de specialitate este menţionată, în acest sens, Constituţia Africii de Sud din 1961.

Constituţia României din 1965 a fost în realitate o constituţie suplă, deşi votul cerut pentru modificare era de 2/3 din numărul total al deputaţilor M.A.N. Ea a fost modificată expres de zece ori şi implicit o dată prin Decretul-lege nr. 2/1989.

Constituţia rigidă este o constituţie a cărei modificare se dovedeşte a fi mai dificilă decât cea a unei legi ordinare, datorită procedurii cerute, care implică în

---

[1] Principiul revizuirii constituţiei fusese deja enunţat în art. 1 din Titlul VII al Constituţiei din 1791 („Adunarea Naţională Constituantă declară că Naţiunea are dreptul imprescriptibil de a schimba constituţia sa"). A se vedea *M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, P.U.F., Paris, 1992, p. 42; *A. Esmein*, op. cit., p. 509-512.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 209-210.

general colaborarea mai multor organisme constituţionale şi votul unei majorităţi calificate, adică 2/3 din numărul membrilor parlamentului. În epoca contemporană, tendinţa constituanţilor este de a adopta constituţii rigide.

Aprecierea unei constituţii ca fiind rigidă impune nu numai analiza dispoziţiilor constituţionale, ci şi a vieţii politice în general. Existenţa unui partid dominant, masiv reprezentat în parlament – ai cărui membri respectă cu stricteţe normele de disciplină de partid – asigură oricând şi cu uşurinţă modificarea Legii fundamentale, întrunind fără nicio dificultate numărul de voturi cerut pentru modificarea unei constituţii.

Motivul revizuirii unei constituţii este foarte diferit, nu numai de la ţară la ţară, dar chiar în cadrul aceleaşi ţări. Transformările profunde în viaţa socială, care afectează vreuna dintre instituţiile de guvernare sau diferite alte norme constituţionale, impun revizuirea legii fundamentale; o constituţie poate fi revizuită şi în situaţii de criză politică, ca un mijloc de rezolvare a acesteia. Doctrina constituţională s-a oprit, în general, la câteva cazuri mai des întâlnite:

a) producerea unui eveniment politic marcant (de exemplu, Constituţiile unor foste ţări socialiste au fost modificate după 1989 prin abrogarea expresă a dispoziţiilor constituţionale referitoare la rolul conducător al partidului comunist în societate);

b) schimbări produse în structura organismelor guvernante (de exemplu, instituirea funcţiei prezidenţiale în sistemul constituţional român în 1974);

c) transformarea denumirii unor organisme prin care se exercită puterea publică (de exemplu, transformarea în 1961 a Prezidiului Marii Adunări Naţionale în Consiliul de Stat);

d) procedura unor schimbări în organizarea şi funcţionarea unuia sau unora dintre organismele prin care se exercită guvernarea (de exemplu: Reforma constituţională din Franţa din 1962 a schimbat procedeul alegerii indirecte a preşedintelui republicii, cu votul direct al tuturor alegătorilor; în 1913, Constituţia S.U.A. a fost modificată prin abrogarea Amendamentului nr. 16, potrivit căruia senatorii urmau să fie aleşi de populaţia statului respectiv; Amendamentul nr. 22 al aceleiaşi constituţii, adoptat în 1951, a precizat că „nicio persoană nu va fi aleasă în funcţia de Preşedinte mai mult de două ori şi nicio persoană care a deţinut funcţia de preşedinte sau a activat ca preşedinte de peste doi ani din durata unui mandat acordat prin alegeri unei alte persoane, nu va fi aleasă în funcţia de preşedinte mai mult de o dată");

e) cerinţa îmbunătăţirii substanţiale a unor dispoziţii constituţionale (de exemplu, revizuirea Constituţiei României în 2003).

§7. Revizuirea implicită şi falsa revizuire

Orice constituţie scrisă fixează, printre altele, coordonatele generale ale întregului sistem de drept, principiile sale fundamentale. Astfel, normele dreptului civil, penal, administrativ, financiar, al muncii, familiei ş.a. concretizează principiile şi normele constituţionale. Desigur, sunt şi norme juridice de drept civil, penal ş.a. care nu asimilează reglementări ce alcătuiesc ordinea constituţională. De pildă, art. 1169 C.civ., potrivit căruia, „Părţile sunt libere să încheie orice contracte şi să determine

conţinutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică şi de bunele moravuri", nu are nicio legătură cu vreuna dintre dispoziţiile constituţionale.

Rezultă de aici cerinţa ca principiile şi normele cuprinse în constituţie – atâta timp cât constituţia este în vigoare – să se bucure de stabilitate. Prin urmare, să nu existe niciun dubiu asupra existenţei şi valabilităţii lor. Nu se va putea asigura o asemenea stabilitate dacă legea fundamentală va fi modificată implicit.

Revizuirea implicită a constituţiei poate să rezulte din adoptarea unei norme juridice al cărei conţinut derogă de la prevederile constituţionale. În acest caz se cere ca adoptarea unei asemenea norme să nu se fi făcut printr-o lege de modificare a constituţiei, ci printr-o simplă lege ordinară sau chiar printr-o lege organică. De pildă, dacă, în pofida art. 62 alin. (2) din Constituţia României („Organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condiţiile legii electorale. Cetăţenii unei minorităţi naţionale pot fi reprezentaţi numai de o singură organizaţie"), printr-o lege electorală s-ar prevedea că asemenea organizaţii ar avea dreptul şi la un fotoliu senatorial, iar respectiva dispoziţie s-ar aplica cu prilejul constituirii Parlamentului, derogându-se astfel de la dispoziţia constituţională, am fi în prezenţa unei revizuiri implicite a Constituţiei.

O revizuire implicită a Constituţiei poate consta, de asemenea, din neaplicarea repetată a unei dispoziţii constituţionale care, potrivit legii fundamentale, ar urma să se aplice cu o anumită periodicitate (de pildă, dacă Avocatul Poporului deşi este dator, potrivit art. 60 din Constituţie, să prezinte anual raportul de activitate celor două corpuri legiuitoare sau la cererea acestora, nu îşi respectă această obligaţie constituţională; de asemenea, dacă Preşedintele republicii nu prezidează şedinţele Guvernului la care participă sau numeşte candidatul la funcţia de prim-ministru fără să ţină seama de consultările cu partidele reprezentate în Parlament, rezultă că Legea fundamentală a fost modificată implicit).

Revizuirea sau modificarea implicită a constituţiei se poate produce şi în situaţia în care Parlamentul ar adopta o lege ordinară care derogă în mod vădit de la litera constituţiei, forul legislativ considerând însă că legea respectivă păstrează nealterat „spiritul constituantului". Dacă într-o asemenea situaţie ipotetică, Curtea Constituţională, sesizată cu privire la neconstituţionalitatea legii, ar aprecia că legea în cauză este totuşi constituţională, aceasta urmând a fi promulgată, înseamnă că Legea fundamentală a fost modificată implicit.

În cazul evocat ipotetic, modificarea adusă constituţiei ar consta în schimbarea, prin intermediul unei legi organice sau ordinare, a conţinutului unei norme constituţionale, justificându-se că norma prin care s-a făcut derogarea corespunde „spiritului constituţiei".

În condiţiile în care s-ar acorda unui organism, competenţa să aprecieze constituţionalitatea unei legi exclusiv în „spiritul" constituţiei, dar nu şi în „litera" acesteia, se poate însă deschide calea unor permanente modificări implicite a Legii fundamentale – acţiune cu grave consecinţe nu numai pe plan juridic, ci şi politic, economic şi social.

În concluzie, se poate reţine că *modificarea implicită a constituţiei constă în schimbarea unor dispoziţii ale acesteia, fără a se recurge la procedura de revizuire prevăzută în însăşi Legea fundamentală, ci la altă procedură.* Practic, revizuirea implicită, indiferent care ar fi motivele şi procedeul utilizat, are ca rezultat încălcarea constituţiei.

O formă mult mai gravă a revizuirii implicite este falsa revizuire sau frauda constituţională. Ea constă, de pildă, în schimbarea, printr-o modificare legală a constituţiei, a regimului politic consacrat în textul iniţial al constituţiei, fără a se schimba în mod corespunzător şi cadrul constituţional. Astfel, dacă printr-o revizuire a constituţiei care, iniţial ar prevedea un regim parlamentar clasic, s-ar introduce în sistemul constituţional respectiv elemente ale sistemului politic prezidenţial (de exemplu: schimbarea răspunderii Guvernului faţă de Parlament cu o răspundere a acestuia faţă de preşedinte; schimbarea procedurii alegerii preşedintelui de către Parlament cu procedura alegerii preşedintelui prin vot universal direct), în felul acesta preşedintele nemaifiind subordonat Parlamentului, Constituţia respectivă ar fi revizuită prin fraudă.

În doctrina constituţională franceză se consideră că reforma constituţională impusă de preşedintele De Gaulle în 1962 în virtutea art. 11 al Legii fundamentale, care îi conferea prerogativa de a supune unui referendum orice proiect de lege privind organizarea autorităţilor publice, s-a făcut cu încălcarea Constituţiei. Exercitând această prerogativă, Preşedintele Franţei a propus un proiect de lege pe care l-a supus consultării referendare a electoratului. Proiectul prevedea prin derogare de la prevederile constituţionale, că Şeful Statului se va alege prin vot universal direct. În acest fel, s-a schimbat modul de alegere a şefului statului printr-o lege care nu avea caracter constituţional. Revizuirea Constituţiei rezultată din adoptarea prin referendum a proiectului de lege prezidenţial, a fost apreciată în literatura de specialitate franceză ca o abatere de la spiritul şi litera Constituţiei. Faptul că revizuirea a fost aprobată de electorat, care şi-a manifestat astfel voinţa suverană, nu schimbă, în opinia unor autori, „esenţa constituţională" a reformei. Obiectivul urmărit în speţă ar fi trebuit să fie realizat prin metode constituţionale[1)].

În doctrina constituţională s-a susţinut că în situaţia în care Parlamentul care ar decide să exercite putere constituantă derivată şi-ar depăşi prerogativele de modificare a Legii fundamentale ar comite o „fraudă la constituţie", întrucât s-ar substitui puterii constituante originare[2)]. O asemenea ipoteză ar deveni funcţională, în opinia noastră, în situaţia în care puterea constituantă derivată, sub pretextul modificării unor dispoziţii constituţionale, ar schimba întregul text al Legii fundamentale, sau dacă prin anumite modificări ale acesteia, ar altera fundamental fizionomia unor autorităţi publice cu rol determinant în procesul de guvernare, ceea ce ar echivala cu instituirea unei noi ordini constituţionale, opuse voinţei Adunării Constituante

---

[1)] A se vedea, în acest sens, *G. Burdeau*, op. cit., p. 94-96; *J. Cadart*, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 145.

[2)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 223.

iniţiale. Acelaşi rezultat s-ar produce în situaţia în care puterea constituantă derivată nu ar respecta limitele constituţionale ale revizuirii.

§8. Procedura de revizuire

Toate constituţiile scrise prevăd o anumită procedură de modificare a acestora, adică stabilesc:

a) organul care propune modificarea;

b) organul care votează propunerea de modificare;

c) majoritatea voturilor cerută pentru adoptarea propunerii de revizuire.

Dreptul de a iniţia modificarea constituţiei are o mare importanţă, organului învestit cu această prerogativă revenindu-i atribuţia de a întocmi proiectul de modificare sau cel puţin de a orienta pregătirea acestuia.

În regimurile politice autoritare, această prerogativă revine, în realitate, puterii executive, şi este prevăzută chiar în textul Constituţiei.

În regimurile politice democratice, dreptul de iniţiere a modificării constituţiei aparţine poporului, care îl exercită prin referendum (Elveţia), sau parlamentului. Cu toate acestea, procedura cea mai răspândită în practica constituţională actuală este conferirea acestui drept şefului statului şi parlamentului, care acţionează împreună. Se realizează, astfel, un echilibru, niciunul dintre cele două organisme neputând să ignore rolul celuilalt în procesul revizuirii. Potrivit art. 150 din Constituţia României, revizuirea acesteia poate fi iniţiată de Preşedintele republicii, la propunerea Guvernului, de cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor, precum şi de 500.000 de cetăţeni cu drept de vot cu respectarea unor condiţii de reprezentativitate. În sistemul constituţional românesc, proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptate de cele două Camere, cu o majoritate de cel puţin 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere. Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum naţional.

În Constituţia României din 1923, de pildă iniţiativa revizuirii revenea Regelui sau oricăreia dintre Adunările Legiuitoare (Adunării Deputaţilor şi Senatului). După instaurarea puterii autoritare a regelui Carol al II-lea, noua Constituţie (din februarie 1938) a prevăzut că iniţiativa revizuirii revenea, în total sau în parte, exclusiv Regelui, după consultarea corpurilor legiuitoare care indicau textele ce urmau a fi revizuite. În constituţiile socialiste, competenţa de a modifica constituţia revenea Parlamentului. În realitate, acesta transpunea în formă juridică modificările hotărâte de partidul comunist.

Procedura cea mai greoaie de modificare este cea bazată pe teoria aşa-numită a „paralelismului" sau „simetriei" formelor. Potrivit acestei teorii, pentru a se modifica o constituţie, este necesar să se urmeze aceeaşi procedură folosită pentru adoptarea ei. Procedura clasică este o procedură solemnă, constând în a-i cere parlamentului exprimarea unui vot asupra textului revizuit, care să întrunească cel puţin 2/3 din numărul mandatelor parlamentare. Se poate, de asemenea, prevede ca revizuirea să fie aprobată prin referendum popular sau ca acesta să urmeze votului exprimat în parla-

ment. În statele federale se cere în general, ca statele membre ale federaţiei să ratifice modificarea Constituţiei, aprobată în Parlamentul federal (de exemplu, în S.U.A.).

Este necesar ca procedura de revizuire să fie clară şi precisă. O asemenea cerinţă este o condiţie a bunei funcţionări a instituţiilor constituţionale şi a încrederii între partidele politice, precum şi a populaţiei în instituţiile constituţionale[1)].

Constituţia Franţei distinge două proceduri distincte pentru revizuirea acesteia:

a) art. 85 din Constituţie prevede o procedură simplă pentru modificarea anumitor articole (Titlul 12, referitor la comunitatea de teorii);

b) art. 89 îmbină procedura votului exprimat de parlament cu procedura referendumului. Acest articol stabileşte procedura normală a revizuirii.

În practică, s-a mai adăugat o „procedură" de revizuire aşa cum am arătat deja, pe această cale revizuindu-se chiar o dispoziţie cuprinsă în Legea fundamentală[2)].

În practica constituţională a unor state se întâlnesc şi cazuri în care modificarea unor dispoziţii constituţionale este interzisă. Astfel, nu se poate modifica „forma republicană de guvernământ" [art. 89 alin. (5) din Constituţia Franţei şi art. 152 din Constituţia României]. De asemenea, este interzisă revizuirea constituţiei în situaţiile în care este ştirbită integritatea teritorială a unui stat [art. 89 alin. (4) din Constituţia Franţei]. În Constituţia României, pe lângă cazul menţionat mai sus, nu pot forma obiectul revizuirii dispoziţiile privind caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului, independenţa justiţiei, pluralismul politic, limba oficială. De asemenea, prin revizuire nu pot fi suprimate drepturile şi libertăţile cetăţenilor sau garanţiile acestora.

În funcţie de interese sociale conjuncturale sau de interese politice de partid, instituţia juridică a interdicţiei revizuirii anumitor dispoziţii constituţionale a fost deseori contestată. Argumentul cel mai des folosit al oponenţilor interdicţiei constă în faptul că ar fi o injustiţe să obligi generaţiile viitoare să accepte punctul de vedere al unui constituant pe care îl cunoaşte doar din lucrările de istorie şi de care îl despart nu numai alte realităţi politice şi cerinţe sociale, ci o altă concepţie politică[3)] şi un alt mod de gândire filozofică.

Apărătorii instituţiei respective susţin, dimpotrivă, că dispoziţiile constituţionale, ce nu vor putea fi revizuite, constituie comandamente naţionale, reflectă interese fundamentale ale poporului, servesc raţiuni superioare de stat etc. Oricum, în diferite constituţii ale statelor moderne – unele dintre ele modele de organizare politică democratică – a prevalat acest din urmă punct de vedere.

În orice caz, dacă o constituţie prevăzând asemenea interdicţii continuă să fie criticată pentru acest motiv, contestatarii ei dovedesc un insuficient comportament democratic. În fond, un nou Constituant poate adopta o altă constituţie, fără a fi legat de interdicţiile respective.

Unele constituţii fixează un anumit termen în care este interzisă revizuirea acestora.

[1)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 214.

[2)] A se vedea, pentru detalii, *J. Cadart*, op. cit., p. 136-146.

[3)] În legătură cu argumentul pro şi contra interdicţiilor de revizuire, a se vedea *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 76-77; *C. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 88-90; *C. Leclercq*, op. cit., p. 92.

§9. Ce dispoziţii din Constituţie pot fi revizuite?

În principiu, orice text dintr-o constituţie poate fi revizuit. Sigur, unele constituţii, pentru a-şi conserva caracterul rigid, prevăd într-un text distinct că anumite dispoziţii ale sale nu pot face obiectul revizuirii. Poate fi menţionat, în acest sens art. 152 din Constituţia României care prevede că: „Dispoziţiile prezentei Constituţii privind caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independenţa justiţiei, pluralismul politic şi limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii. De asemenea, nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor sau a garanţiilor acestora". Astfel de interdicţii aduc în discuţie problema caracterului de supraconstituţionalitate a unor dispoziţii constituţionale.

Faţă de textul menţionat, rezultă că Adunarea Constituantă a instituit o interdicţie imperativă de revizuire a anumitor dispoziţii constituţionale. Există, însă, o cale, perfect legală, de revizuire a prevederilor respective: revizuirea chiar a art. 152 din Constituţie, astfel încât, într-o redactare revizuită constituţional, acesta să cuprindă un număr mai mic de interdicţii. De pildă, într-o formă revizuită, art. 152 din Constituţie ar putea să nu mai prevadă interdicţia revizuirii formei de guvernământ republicane[1)].

Din analiza noastră nu putem ocoli o altă întrebare: este posibilă o revizuire extinsă a Constituţiei? Răspunsul este, principial, pozitiv[2)]. O constituţie poate fi revizuită radical, dar acest procedeu este extrem de greoi. Mult mai uşor este să se adopte o constituţie nouă. Modificarea radicală sau, în alţi termeni, completă a unei constituţii poate fi justificată din punct de vedere teoretic pe principiul suveranităţii puterii constituante. Aceasta este o soluţie la care a recurs şi Consiliul Constituţional din Franţa, printr-o decizie pronunţată la 2 septembrie 1992, în legătură cu Tratatul Maastricht II[3)].

§10. Suspendarea şi abrogarea Constituţiei

În viaţa unui stat pot interveni situaţii extraordinare, determinate de factori interni sau externi, de natură să provoace destabilizarea vieţii politice şi sociale în mod grav şi pentru o perioadă a cărei durată nu poate fi evaluată cu precizie[4)]. În astfel de

---

[1)] Curtea Constituţională a apreciat necesară completarea art. 90 alin. (1) din Constituţie, în sensul excepţării de la referendumul cerut de Preşedinte a problemelor de interes naţional care, aprobate prin exprimarea voinţei poporului, ar impune revizuirea Constituţiei [Decizia Curţii Constituţionale nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituţiei României (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011)]

[2)] Asupra acestei problematici, a se vedea şi *D.C. Dănişor*, op. cit., p. 382.

[3)] A se vedea problema supraconstituţionalităţii dispoziţiilor constituţionale în *S. Arné*, Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité, în Revue de droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 2/1993.

[4)] A se vedea şi *Ph. Ardant*, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 2008, p. 88.

situaţii, structurile de putere cu competenţă de decizie imediată în domeniul executiv rămân de regulă în funcţie şi îşi asumă, chiar, o responsabilitate sporită pentru activitatea de conducere socială. Continuă să funcţioneze şi Parlamentul, a cărei activitate legislativă va fi şi mai strâns legată de programul legislativ de criză stabilit de Guvern. În astfel de situaţii este posibil ca Legea fundamentală a statului să fie formal suspendată. În sistemul constituţional românesc, este cunoscut cazul suspendării Constituţiei din 27 februarie 1938[1]. Ulterior, prin Decretul nr. 1626 din 30 august 1944[2], emis în baza Jurnalului Consiliului de Miniştri nr. 570 din 30 august 1944, a fost repusă în vigoare, cu unele rezerve, Constituţia din 1923.

Instituţia suspendării Constituţiei a fost luată în calcul de către constituantul român în 1866 care a interzis, în art. 127 din Constituţie promulgată de domnitorul Carol I suspendarea acesteia „nici în tot, nici în parte".

Constituţia României din 1991 nu conţine nici o dispoziţie referitoare la posibilitatea suspendării sale. Într-un stat de drept, suspendarea constituţiei este un non sens. Ideea de suspendare a unei constituţii este legată în principiu de restrângerea şi condiţionarea exercitării celor mai importante drepturi şi libertăţi cetăţeneşti.

Deşi doctrina constituţională se opune sau are rezerve faţă de suspendarea constituţiei, un aspect formal nu poate fi ocolit: prin ce act se poate dispune suspendarea unei constituţii? Ar avea o oarecare justificare să suspende constituţia Parlamentul şi Guvernul (dacă actul suspendării s-ar impune prin instituirea unei stări de necesitate). Cum posibilitatea suspendării nu este prevăzută în constituţie, Parlamentul care ar recurge la o asemenea procedură ar urma să adopte o hotărâre (act normativ care se poate adopta în regim de urgenţă în raport cu o lege, al cărei parcurs legislativ presupune mai multe etape procedurale, inclusiv promulgarea de către şeful statului şi, eventual, recursul la jurisdicţia constituţională) care ar avea ca efect imediat suspendarea constituţiei. Hotărârea parlamentară de suspendare a constituţiei nu are în acest caz nicio acoperire legală, dar răspunde unei necesităţi politice, evaluată ulterior potrivit principiului raţiunii de stat. Suspendarea constituţiei decisă printr-un act al puterii executive este de neconceput, fiind prin esenţa ei nedemocratică.

Cât priveşte abrogarea constituţiei, aceasta se înfăptuieşte formal printr-o dispoziţie expresă a noii constituţii care impune renunţarea la cadrul constituţional întocmit prin noua ordine juridică constituţională.

Noua constituţie va prevede explicit abrogarea constituţiei anterioare, precum şi a tuturor celorlalte dispoziţii legale contrare noii ordini constituţionale. Pentru păstrarea regulii simetriei formelor, abrogarea unei constituţii nu se poate face decât printr-un text constituţional care să provină din voinţa unei Adunări Constituante originare.

Problema abrogării constituţiei deschide problema adoptării unei noi Legi fundamentale. Am arătat că aceasta este motivată în principal de apariţia unui stat nou şi de producerea unor schimbări structurale, fundamentale în viaţa statului. Am arătat, de asemenea, că este posibilă adoptarea unei constituţii noi în situaţia în care

---

[1] Decretul-regal pentru suspendarea Constituţiei nr. 3052 din 5 septembrie 1940 (M.Of. nr. 202 din 5 septembrie 1940).

[2] M.Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

în viaţa statului s-au produs schimbări radicale, care exced cadrului constituţional existent. În astfel de cazuri, cea mai democratică modalitate de schimbare totală a cadrului constituţional este un pact politic al tuturor partidelor politice cu reprezentare parlamentară, eventual, şi al altor pacte politice care să decidă explicit declanşarea unor proceduri electorale pentru desemnarea unei Adunări Constituante. Din acest consens politic larg pot să rezulte şi direcţii, principii şi, chiar, mecanisme constituţionale viitoare, al căror conţinut urmează să fie, însă, stabilit de viitoarea Adunare Constituantă.

Nu ar fi operaţională şi posibilă organizarea unui referendum naţional în legătură cu abrogarea constituţiei şi adoptarea alteia noi, sau abrogarea Legii fundamentale printr-o hotărâre a Parlamentului ca urmare a rezultatului referendumului favorabil abrogării constituţiei. O constituţie nu poate fi abrogată printr-o hotărâre a Parlamentului, întrucât aceasta are o forţă juridică inferioară constituţiei ca atare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Conţinutul Constituţiei

§1. Diversitatea statală şi asemănări constituţionale

Diversitatea istorică şi politică, economică şi socială, naţională, geografică şi demografică, culturală şi religioasă, până de curând şi ideologică, ce separă statele lumii contemporane, poate să acrediteze opinia că legile fundamentale ale acestora diferă unele de altele, aşa cum diferă între ele popoarele şi naţiunile respective. Şi totuşi, nu este aşa. Din punct de vedere al conţinutului lor, constituţiile statelor moderne prezintă multe asemănări, ba, uneori, chiar formulări cvasiidentice ale unora dintre instituţiile pe care acestea le consfinţesc[1)].

Analiza constituţiilor moderne relevă existenţa unor formule stereotipe, a unor proceduri foarte asemănătoare, chiar dacă uneori limbajul folosit este întrucâtva schimbat. Constituţiile tind, aşadar, să se asemene atât din punct de vedere al metodologiei tehnico-legislative cât şi din cel al reglementării unor instituţii juridice. Această asemănare între diferitele formulări constituţionale este determinată în principal de obiectul de reglementare a normelor şi principiilor constituţionale. Ce alt gen de formulare s-ar putea folosi, de pildă, pentru a exprima ideea că parlamentul este constituit din aleşii poporului, ca rezultat al votului universal, decât cele folosite aproape identic în toate constituţiile statelor lumii?

[1)] Art. 5 din Constituţia Franţei din 1958 stipulează că „Preşedintele Republicii veghează la respectarea Constituţiei. El asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea corespunzătoare a puterilor publice, precum şi continuitatea statului. El este garantul independenţei naţionale, al integrităţii teritoriale, al respectării acordurilor comunităţii şi a tratatelor". Art. 80 din noua Constituţie a României preia o parte din articolul 5 din Legea fundamentală a Franţei, precizând că Preşedintele României reprezintă statul român şi *este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale* (*s.n.*). Potrivit aceluiaşi articol din Constituţia Franţei, Preşedintele Republicii are o funcţie de arbitrare, de mediere între diferite forţe politice şi sociale şi asigură, conform legilor, funcţionarea statului. Aceeaşi idee o găsim în art. 30 din Constituţia Greciei: „Preşedintele Republicii este arbitrul instituţiilor republicii" şi în alin. (2) al art. 80 din Constituţia României. Un alt exemplu este instituţia juridică a mesajelor prezentate de şeful statului în faţa parlamentului, pe care o găsim înscrisă în art. 2 parag. 3 din Constituţia S.U.A., în art. 18 din Constituţia Franţei, în art. 45 alin. (3) din Constituţia Greciei, în art. 88 din Constituţia României. Exemplele pot continua şi în privinţa altor dispoziţii constituţionale. „Esenţa normelor constituţionale diferă de la o constituţie la alta. Dar, diferenţele între constituţii sunt puţin mai mari decât cele care separă regimurile politice în funcţionarea lor efectivă. Există în fapt un conformism constituţional care tinde să introducă în constituţie texte stereotipe, care nu au legătură cu viaţa politică reală (*G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977, p. 72).

În general constituţiile scrise statornicesc:

a) principiul suveranităţii naţionale, care indică deţinătorul legitim al puterii;

b) principiul reprezentării, conform căruia poporul îşi exercită prerogativele suveranităţii sale prin intermediul unor organisme pe care le îndrituieşte să acţioneze în numele său şi să-l reprezinte pe plan intern şi extern;

c) principiul separaţiei puterilor şi, corespunzător acestuia, modul de constituire, organizare şi funcţionare a organelor puterii şi raporturile existente între acestea;

d) principii generale de drept care stau la baza formării sistemului de drept naţional;

e) valorile fundamentale şi tradiţiile istorice care definesc identitatea naţională şi fizionomia spirituală ale unui popor;

f) forma de guvernământ, structura de stat, regimul politic;

g) drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, potrivit condiţiilor social-economice şi politice din ţara respectivă şi îndatoririle acestora faţă de stat.

§2. Caracterul şi obiectul de reglementare ale normelor constituţionale

Analiza conţinutului constituţiilor statelor moderne, din punct de vedere al obiectului de reglementare, al normelor şi principiilor pe care acestea le consacră, relevă concluzia că normele şi principiile constituţionale pot fi împărţite în trei mari categorii:

a) principii şi norme constituţionale având rol determinant în stabilirea şi funcţionarea organismelor de guvernare, precum şi în stabilirea formei statului;

b) dispoziţii solemne privind drepturile cetăţeneşti, însoţite sau nu de garanţii juridice ale exercitării acestora[1];

c) dispoziţii constituţionale care nu au o legătură directă cu procesul de guvernare.

În textul constituţiei sunt incluse, de cele mai multe ori, dispoziţii tranzitorii, aplicabile pentru o anumită perioadă şi care au rolul de a facilita aplicarea unor dispoziţii constituţionale noi şi trecerea de la o ordine constituţională la alta[2].

Ţinem să precizăm că toate dispoziţiile cuprinse în constituţie au un conţinut politic şi normativ. Forţa lor juridică este necontestată. Legiuitorul constituant nu face nicio deosebire între forţa juridică a normelor constituţionale, ceea ce nu înseamnă că nu se pot face distincţii pe criteriul importanţei între diferite dispoziţii ale Legii fundamentale. Avem, de pildă, în vedere dispoziţii privind durata mandatului Parlamentului şi statutul membrilor acestuia, modul de desemnare a şefului statului, numirea Guvernului şi răspunderea sa politică ş.a., care nu pot lipsi dintr-o constituţie. De asemenea, dintr-o constituţie nu pot lipsi dispoziţii referitoare la drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. De altfel, aşa cum prevede art. 16 din Declaraţia

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 191; *S. Arné*, Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité, Revue de droit public et de la science politique en France et a l'etranger nr. 2/1993.

[2] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 191-192.

drepturilor omului și ale cetățeanului, adoptată în 1789, „orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor stabilită, nu are constituție". Uneori, chiar constituția face indirect distincție între diferite dispoziții, în funcție de importanța diferită a acestora. Astfel, art. 25 alin. (1) din Constituția României se precizează că dreptul la liberă circulație, în țară și în străinătate este garantat. Textul constituțional adaugă că legea stabilește condițiile exercitării acestui drept. În acest fel, garantarea dreptului respectiv se face de către Parlament în anumite limite, ceea ce presupune că forul legislativ poate, teoretic, să micșoreze garanția ca atare. În raport cu art. 25 alin. (1), art. 29 alin. (1) este mai ferm și precizează că "libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngrădite sub nici o formă" textul citat are o valoare supraconstituțională. Tot astfel, dreptul de asociere [reglementat de art.40 alin.(1) din Constituție] este mult mai important, de pildă, decât libertatea comerțului sau decât protecția concurenței loiale [reglementate în art. 135 alin. (2) lit. a) din Legea fundamentală].

Analiza conținutului unei constituții nu se poate întreprinde doar din perspectivă juridică, făcând abstracție de programele politice, de ideologia, interesele diferitelor partide politice. Se înțelege, este vorba de interesele partidelor puternice care și-au asumat responsabilități concrete în dezvoltarea politică și social-politică a unui stat și au căpătat votul de încredere al unor categorii ale populației.

Există în unele state și constituții ale căror prevederi sunt inspirate din precepte ale Coranului, îmbinând în acest fel conținutul religios cu cel laic modern[1)].

§3. Principii și norme constituționale care au un rol determinant în stabilirea și funcționarea organismelor de guvernare, precum și în stabilirea formei statului

Normele cuprinse în această categorie au o importanță esențială pentru constituție pentru că, în funcție de conținutul lor, constituția respectivă poate fi apreciată, sau nu,

---

[1)] Constituția statului Kuweit este puternic inspirată de Coran. Articolul 2 din Constituție prevede în acest sens că religia statului este Islamul, iar Sharia va fi principala sursă a legislației. Constituția Republicii Pakistan prevede în art. 2 că Islamul va fi religia de stat. Camera Deputaților a Parlamentului pakistanez a adoptat în octombrie 1998 un amendament la Constituție care a prevăzut aplicarea Shariei (Codul de legi coranice – „Calea de urmat"). Textul amendamentului impunea guvernului „să ia măsurile necesare pentru instaurarea Shariei", a cărei valoare juridică este considerată superioară celei a Constituției („Sharia trebuie aplicată indiferent de alte norme ale Constituției, de alte legi sau de hotărârile instanțelor judecătorești"). În același sens, Constituția Emiratelor Arabe Unite prevede în art. 7 că Sharia va fi principala sursă a legislației în Uniune. Prevederi similare conțin Constituțiile Iranului (art. 4) și Quatarului (art. 1). Constituția Egiptului prevede în art. 2 că „Jurisprudența islamică este principala sursă a legislației". Omanul nu are o constituție scrisă, țara fiind guvernată în tradiția islamică prin decrete ale sultanului, care sunt inspirate din Coran. Arabia Saudită a adoptat la 1 martie 1992 „Legea fundamentală a puterii" în care se precizează că legislația regatului este inspirată din Coran și din tradiția sunnită.

ca o constituţie democratică[1]. De asemenea, stabilirea acestor norme în cuprinsul constituţiei este de natură să confere legitimitate constituţională întregului ansamblu de organisme, care concură la înfăptuirea sau exercitarea puterii politice. În cadrul acestei categorii, cele mai importante sunt dispoziţiile constituţionale care reglementează structura de guvernare, întrucât ele fixează cadrul instituţional al sistemului politic. Prin structura guvernamentală (expresie luată în sens larg) se înţelege ansamblul instituţiilor politice şi al procedurilor referitoare la desemnarea guvernanţilor, la prerogativele şi funcţiile acestora, la raporturile între ele, precum şi la raporturile pe care ei le au cu cei guvernaţi.

Enunţul acestor reguli este important nu numai pe plan tehnico-legislativ, dar mai ales pe plan politic: ele condiţionează legitimitatea guvernanţilor[2]. Guvernanţii exercită puterea pe baza acestor reguli şi în limitele fixate prin ele. Substanţa dispoziţiilor constituţionale respective variază de la un stat la altul în funcţie de diversitatea mecanismelor guvernamentale. În realitate, diferenţa nu este atât de profundă pe cât s-ar imagina[3]. Confruntarea acestor tehnici cu practica, cu transformările pe care le antrenează, este un aspect care nu trebuie niciodată neglijat în analiza unui regim politic.

Această categorie de norme are un pronunţat caracter politic, îndeosebi, datorită dezvoltării în epoca contemporană a fenomenului statal. Într-adevăr, după primul război mondial se constată o revitalizare a fenomenului statal, o amplificare a activităţii statale şi a implicării substanţiale a statului în viaţa socială, se diversifică raporturile între state, statele îşi asumă responsabilităţi sporite faţă de populaţie. De asemenea, acest fenomen a fost însoţit în Europa de formarea unor noi state sau de desăvârşirea unităţii statale a altor state. Toate acestea, au generat o efervescenţă în jurul ideii de stat, folosită din plin de către liderii politici, în special şefi de partide politice, care au avut tendinţa de a transpune în constituţii – deseori din motive electorale – unele dintre convingerile lor politice, filozofice, umanitare ş.a. (fireşte, cele care au o importanţă politică, morală, socială de nivel naţional) şi nu în cele din urmă, doctrinele partidelor politice. Acestor convingeri sau credinţe politice li s-a conferit o formă constituţională în momentul şi în măsura în care au fost transpuse în constituţie, devenind astfel principii directoare ale statului (de exemplu: unitatea poporului; caracterul naţional-unitar al statului ş.a.)[4].

---

[1] Caracterul democratic al unei constituţii nu este determinat exclusiv de faptul că aceasta consfinţeşte drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. De pildă, iniţial, Constituţia S.U.A. nu conţinea prevederi referitoare la drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. De abia după patru ani de la adoptarea sa, în 1791, Constituţiei americane i s-au adăugat zece amendamente, cunoscute sub numele de Declaraţia drepturilor omului. Lipsa unor reglementări privind drepturile cetăţeneşti, nu a impietat asupra caracterului democratic al constituţiei americane.

[2] *C. Cadoux*, op. cit. p. 193.

[3] Ibidem

[4] Un exemplu de „infiltrare" în conţinutul unei constituţii a convingerilor politice ale unor personalităţi politice, precum şi a doctrinei partidului politic, care a avut un rol hotărâtor în întocmirea şi adoptarea acesteia, îl constituie Constituţia României din 1923. Întocmită în lumina concepţiei şi doctrinei politice a Partidului Naţional Liberal, Constituţia din 1923 a

Potrivit acestei tendinţe, dispoziţiile constituţionale având un conţinut exclusiv sau preponderent politic, sunt mai numeroase, uneori, în cadrul constituţiei, decât regulile având un conţinut juridic propriu-zis. Ca formă de redactare a normelor cu un conţinut evident politic se foloseşte, în general, stilul declarativ, mai puţin juridic, care este clar şi concis. Uneori, chiar regulile având un conţinut politic nu au nicio acoperire juridică. Un exemplu în acest sens îl constituie actuala Constituţie a R.P.D. Coreene.

Ce concluzii se pot trage din această constatare?

a) O tendinţă a unor constituanţi pentru proclamaţii ideologice făcute în textul constituţiei, evidentă îndeosebi în perioade caracterizate prin mutaţii social-economice şi politice profunde în viaţa unui stat (de exemplu: constituţiile franceze din 1791 şi 1793, precum şi constituţiile fostelor state socialiste).

b) Aceste principii politice formulate prin norme juridice sunt cel mai adesea puse în practică imediat. Ele sunt enunţate în termeni generali şi de obicei la timpul viitor (de exemplu: statul va ocroti, statul va garanta etc.)[1].

Dispoziţiile finale şi tranzitorii ale unei constituţii reprezintă o categorie de dispoziţii constituţionale care se aplică pentru o perioadă limitată şi au scopul de a facilita trecerea de la o constituţie la alta, de a soluţiona un posibil conflict de legi etc. După realizarea scopului pentru care au fost incluse în constituţie, ele nu mai sunt aplicabile.

§4. Declaraţiile de drepturi

Alături de dispoziţiile constituţionale reglementând organizarea şi funcţionarea puterilor, în constituţii sunt incluse drepturile şi libertăţile fundamentale, însoţite sau nu de garantarea lor.

În şirul documentelor prin care s-a consfinţit aspiraţia individului pentru drepturi şi libertăţi fundamentale, pentru condiţia sa în societate, este celebră *Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului* adoptată de revoluţionarii francezi în 1789. De asemenea, declaraţii ale drepturilor omului au adoptat şi coloniile americane după cucerirea independenţei lor în 1776, după modelul Declaraţiei de drepturi adoptată de statul Virginia (în unele lucrări este invocată declaraţia de drepturi inclusă în Constituţia statului federal Massachusetts în 1780).

---

reflectat concepţiile şi doctrina liberale (a se vedea expunerea făcută de Ion I.C. Brătianu, preşedintele Consiliului de Miniştrii în şedinţa comună a Parlamentului din 27 martie 1926, în Activitatea Corpurilor Legiuitoare şi Guvernului de la ianuarie 1922 la 27 martie 1926, „Cartea Românească" S.A., Bucureşti, 1926, p. VII-VIII). Pentru o analiză mai profundă asupra modului în care doctrina liberală s-a reflectat în conţinutul Constituţiei din 1923, a se vedea, pe larg, *A. Banciu*, Rolul Constituţiei din 1923 în consolidarea unităţii statale, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988, p. 30-49; *V.I. Brătianu*, Nevoile statului modern şi Constituţia României Mari, în Noua Constituţie a României, Institutul Social Român, Bucureşti, 1922, p. 25-38.

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 194-195.

Statele americane au inclus în constituţiile lor dispoziţii referitoare la protecţia anumitor drepturi şi libertăţi, chiar înainte ca Legea fundamentală (Constituţia) să fie revizuită în anul 1791 prin adăugarea primelor 10 amendamente (cunoscute sub denumirea de *Declaraţia drepturilor omului*)[1].

După primul război mondial, Declaraţia franceză a drepturilor omului şi cetăţeanului a căpătat o cvasirecunoaştere universală. Spiritul Declaraţiei a fost extins după 1945 în dreptul internaţional. Astfel, în cadrul ONU au fost adoptate: Declaraţia universală a drepturilor omului (10 decembrie 1948); cele două Pacte adoptate în acelaşi cadru în 1966. Prevederi de o importanţă esenţială pentru problematica drepturilor omului au fost incluse în documente ale Consiliului Europei, ale Conferinţei de la Helsinki în 1975 şi ale sesiunilor organizate conform Actului final de la Helsinki[2].

Sunt puţine state care astăzi să nu fi aderat la aceste documente şi să nu fi inclus în constituţiile lor dispoziţii corespunzătoare.

§5. Conţinutul Declaraţiilor de drepturi

Prin definiţie, o declaraţie este un enunţ solemn privind anumite principii guvernând activitatea sau prerogativele unei anumite categorii de destinatari sau instituţii[3]. Distincţia între declaraţii şi dispoziţii constituţionale constă în faptul că, în mod normal, declaraţiile nu sunt incluse în textul propriu-zis al constituţiei; ele pot fi incluse într-un document detaşat de constituţie; alteori, sunt inserate la începutul constituţiei – ca un preambul.

Din această perspectivă *Declaraţia de drepturi*, deşi poate face parte din cuprinsul constituţiei, chiar sub forma unui preambul al acesteia, nu ar avea, după unii autori, o forţă juridică egală cu cea a dispoziţiilor constituţionale propriu-zise. S-a spus că o astfel de declaraţie indică, cel mult, intenţia guvernanţilor de a reglementa raporturile cu cei supuşi potrivit spiritului declaraţiei respective[4].

Este adevărat că în cuprinsul declaraţiilor sunt incluse şi drepturi a căror realizare impune, în condiţiile pieţei libere, intervenţia unor agenţi economici privaţi, deci nu a statului propriu-zis (de exemplu: dreptul la muncă, dreptul la locuinţă). Valoarea juridică a acestor drepturi poate să pară ca inferioară, de pildă, faţă de valoarea dreptului de apărare a individului sau a secretului corespondenţei. În realitate, drepturile cetăţeneşti au aceeaşi valoare juridică, deşi importanţa socială a unora dintre ele poate să difere de cea a altora.

Declaraţia de drepturi enumeră, de o factură mai mult sau mai puţin detaliată, drepturile şi îndatoririle considerate ca fundamentale, recunoscute individului şi cetăţeanului. În general, declaraţiile definesc un drept al individului care nu poate fi

---

[1] *A.A. Levasseur* (coord.), Droit des Etats-Unis, Dalloz, Paris, 1990, p. 6.

[2] Pentru evoluţia problematicii drepturilor omului prin prisma documentelor internaţionale prin care acestea au fost consacrate, a se vedea *I. Brownlie* (ed.), Basic Documents on Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1981.

[3] C. Cadoux, op. c it., p. 196.

[4] În legătură cu acest aspect, a se vedea *G. Burdeau*, op. cit., p. 77-78.

exercitat decât dacă statul asigură condițiile materiale, formale ale exercitării lui (de exemplu: dreptul la muncă, dreptul la învățătură etc.).

În practică s-au consacrat două modalități principale de consfințire a drepturilor cetățenești: a) cuprinderea lor într-o declarație solemnă; b) includerea drepturilor în conținutul constituțiilor.

Declarația este expresia unei filozofii politice și concepții morale inspirate de ideea că statul este în serviciul individului. Din secolul trecut, statele au preferat să renunțe la ideea cuprinderii drepturilor cetățenești într-o Declarație solemnă, prin care să debuteze o Constituție. În prezent, în aproape toate constituțiile, drepturile și libertățile cetățenești, precum și îndatoririle fundamentale sunt cuprinse în Constituție și grupate într-un singur titlu sau capitol al acesteia.

Constituțiile României din anii 1866, 1923 și 1965 au reglementat drepturile cetățenești în Titlul II (deci la începutul Constituției), cea din anii 1948 în Titlul III, iar cea din 1952 în Capitolul al VII-lea, practic în partea finală a Legii fundamentale[1)].

Interesant, Constituția Franței nu are un capitol referitor la drepturile și libertățile cetățenești. În schimb, în preambulul Constituției se prevede că „poporul francez proclamă în mod solemn atașamentul său față de drepturile omului".

Multă vreme, în sistemul constituțional francez s-a pus sub semnul întrebării forța juridică a declarațiilor de drepturi. Astfel, s-a argumentat că de vreme ce declarațiile de drepturi nu fac parte din conținutul propriu-zis al Legii fundamentale, ele nu ar avea aceeași forță juridică pe care o au dispozițiile constituționale. Mai mult, s-a spus că declarațiile de drepturi nu conțin drepturi propriu-zise, ci enunțuri teoretice, comandamente sociale sau principii filozofice. S-a opinat chiar, că situându-se în afara conținutului Constituției, Declarațiile de drepturi nu ar fi garantate de stat.

Trebuie subliniat însă că dincolo de orice discuție privind forța lor juridică, Declarațiile de drepturi sunt adoptate de organisme reprezentative care exprimă puterea suverană (Adunarea Constituantă).

Dintr-o anumită privință, între Declarațiile de drepturi și așa numitele Carte de drepturi medievale, cum sunt considerate *Magna Charta, Petition of Rights, Bill of Rights* și alte documente constituționale britanice sau Bula de Aur a Regelui Ungariei Andrei al II-lea și chiar Hrisovul Domnitorului valah Leon Tomșa (1631) sunt unele asemănări. Avem în vedere conținutul lor propriu-zis, adică drepturi recunoscute de o autoritate publică (șeful statului) poporului sau unor segmente ale acestuia[2)].

[1)] Primele 19 articole în Constituția Republicii Federale Germania reglementează drepturile fundamentale; în Constituția Italiei, art. 1-28 consfințesc drepturile și îndatoririle cetățenilor; Capitolul II din Constituția Finlandei stabilește „Drepturile generale și protecția juridică a cetățenilor finlandezi"; Partea a doua a Constituției Greciei (art. 4-25) stipulează „drepturile individuale și sociale".

[2)] Cu toate că *Magna Charta* și următoarele carte „au îmbrăcat forma juridică a unor concesiuni suverane, ele sunt, de fapt, rezultatul unui adevărat pact între părți opuse, referitor la drepturile și îndatoririle reciproce în raportul politic, adică raportul între datoria de a proteja (din partea suveranului) și datoria de supunere (în care constă așa numita „obligație politică" a supusului), raport numit în general *pactum subiectionis* (a se vedea *N. Bobbiro*, Liberalism și democrație, Ed. Nemira, București, 1988, p. 33).

Între cele două categorii de documente există însă şi o deosebire formală foarte importantă, şi anume Cartele de drepturi – cum sunt cele enunţate – au rezultat dintr-un conflict militar deschis între şeful statului şi popor, fiind expresia concesiilor făcute acestuia de către Rege, în timp ce Declaraţiile de drepturi emană de la naţiune prin reprezentanţii săi reuniţi în Adunarea Constituantă[1].

În sprijinul acceptării forţei juridice a Declaraţiilor de drepturi s-au adus următoarele argumente:

a) Declaraţiile de drepturi se încadrează în procesul de formare a constituţionalismului, atât în Franţa – unde s-a adoptat prima Declaraţie completă – cât şi, anterior, în coloniile americane. De aceea, ele trebuie considerate ca făcând parte din documentele constituţionale care au marcat procesul de modernizare statală a Franţei, respectiv a Statelor Unite.

b) Declaraţiile de drepturi s-au încadrat de la sine în conţinutul Constituţiei, deşi au figurat, fie ca preambul al acesteia (în Constituţiile Franţei din 1791 şi 1793), fie ca amendamente făcute Constituţiei (primele zece Amendamente aduse Constituţiei S.U.A.).

c) Declaraţiile de drepturi ar reprezenta „constituţia socială", conţinând reguli aflate la baza ordinii sociale, în timp ce „constituţia politică" ar conţine reguli privind exercitarea puterii[2].

d) Practic, Declaraţiile de drepturi se prezintă sub forma unui document redactat într-o formă juridică, pe articole, fiecare articol respectând metodologia de tehnică legislativă. Din acest punct de vedere, Declaraţiile de drepturi se deosebesc de un simplu preambul, care cuprinde de obicei enunţuri generale, politice sau filozofice, în care legiuitorul constituant sintetizează şi exprimă unele dintre principiile constituţionale, unele obiective ale forţelor politice şi sociale etc. (de exemplu, Preambulul Constituţiei Spaniei din 1978).

Trebuie subliniat că în cele din urmă, după ce instanţele judecătoreşti din Franţa au asimilat conţinutul Declaraţiilor de drepturi cu o lege ordinară, Consiliul Constituţional a decis să recunoască valoarea juridică incontestabilă a Declaraţiilor de drepturi, anulând printr-o decizie din 16 ianuarie 1982, textele de lege contrare drepturilor enunţate în Preambulul Constituţiei din 1958, care face trimitere la Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului de la 1789[3].

---

[1] *A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 492. Într-o cartă a „libertăţilor", obiectul principal al acordului îl alcătuiesc formele şi limitele supunerii sau ale obligaţiei politice şi, respectiv, formele şi limitele dreptului de a conduce. Faptul că aceste charte vechi, ca de altfel, cartele constituţionale din perioada restauraţiei şi de mai târziu, între care Statutul albertin din 1848), au forma juridică a concesionării, care este un act unilateral, deşi ele sunt rezultatul unui acord bilateral, reprezintă o formă tipică de simulare juridică, al cărei scop este să salveze principiul superiorităţii regelui şi să asigure, astfel, permanenţa formei de guvernare monarhică, în ciuda limitării puterilor tradiţionale ale deţinătorului puterii (*N. Bobbiro*, op. cit., p. 33).

[2] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, 1968, p. 185.

[3] *C. Debbasch şi alţii*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Ed. Economica, Paris, 1983, p. 72. Decizia Consiliului Constituţional din 16 ianuarie 1982 a urmat de fapt Deciziei

În ultimele două decenii au căpătat o audienţă tot mai mare Cartele de drepturi adoptate la nivel naţional[1)] sau regional[2)]. Acestora li se adaugă instrumente internaţionale în domeniul drepturilor omului cu valoare universală, cum sunt de pildă Pactele internaţionale convenite în 1966 sau cu o valoare europeană, cum este de pildă Convenţia Europeană a drepturilor omului.

§6. Dispoziţii constituţionale care nu au o legătură directă cu organizarea şi exercitarea puterilor

Lectura oricărei Constituţii relevă pe lângă normele care reglementează nemijlocit exercitarea puterii, şi existenţa unor reguli, care nu reglementează structura guvernamentală, adică nu au o legătură nemijlocită cu normele prin care se asigură conducerea statului. Este vorba, de pildă, de dispoziţii referitoare la statutul persoanelor/ stabilirea cetăţeniei; statutul apatrizilor; regimul juridic al proprietăţii publice şi ocrotirea proprietăţii particulare; exercitarea anumitor activităţi cu caracter economic (formarea, administrarea, întrebuinţarea anumitor activităţi cu caracter economic; formarea, administrarea, întrebuinţarea şi controlul resurselor financiare ale statului); la familie ş.a.

Asemenea reguli sunt inserate în constituţie uneori datorită tendinţei de politizare a conţinutului acesteia. Rezultă un model de constituţie care cuprinde, alături de dispoziţii pur constituţionale, o multitudine de reglementări inutile. Alteori, asemenea reguli sunt introduse în Legea fundamentală, ca rezultat al exercitării dreptului de iniţiativă legislativă de către cetăţeni, desigur, în sistemele constituţionale unde este permisă o asemenea procedură.

Folosirea iniţiativei populare, insuficient justificate, poate avea astfel, ca urmare, includerea în Legea fundamentală a unor norme sau instituţii juridice care nu au legătură directă cu structura guvernamentală[3)]. În Elveţia s-a propus astfel, în cadrul unei asemenea iniţiative populare, recunoaşterea dreptului fiecărui cetăţean de a avea o locuinţă. În art. 150 al Constituţiei României se prevede că un număr de cel puţin 500.000 de cetăţeni cu drept de vot pot iniţia revizuirea Legii fundamentale. Pe această cale se pot introduce în constituţie şi asemenea reguli.

Uneori, puterea constituantă conferă anumitor dispoziţii constituţionale o importanţă superioară (deşi acestea nu se referă la structura de stat). Fiind cuprinse în

---

din 16 iulie 1971 prin care această autoritate a statuat că libertatea de asociere este unul dintre principiile fundamentale reconfirmate prin Preambulul Constituţiei din 1958. A se vedea şi *L. Favoreu, L. Philip*, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Sirey, Paris, 1995, p. 256; *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, „Blocul de constituţionalitate", concept specific sistemului constituţional francez, în Dreptul nr. 4/1998.

[1)] A se vedea, în acest sens, Carta canadiană a drepturilor omului, inclusă în conţinutul Actului constituţional din 1982, în *H. Brun, G. Tremblay*, Droit constitutionnel, Ed. Yvon Blais, Quebec, 1990, p. 1031-1040; Carta drepturilor fundamentale din Republica Sud Africană.

[2)] A se vedea Convenţia europeană a drepturilor omului adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950.

[3)] *G. Burdeau*, op. cit., p. 73.

Constituţie, ele capătă un caracter constituţional. Astfel, în Constituţia Cubei, din totalul de 233 articole numai aproximativ 50 se referă la structura guvernamentală. Toate celelalte se referă la căsătorie, familie, universităţi, reformă agrară, raporturile de muncă, economie naţională. Şi Constituţia României conţine unele prevederi care nu au legătură nemijlocită cu exercitarea puterii. Acest gen de prevederi care nu au legătură nemijlocită cu exercitarea puterii sunt mai mult declaraţii de principii decât dispoziţii aparţinând dreptului pozitiv. Afirmarea în constituţie a unor instituţii juridice sub „autoritatea" unei ideologii dominante, nu reflectă în mod necesar realitatea politică. De cele mai multe ori, instituţiile respective nu au acoperire în practica socială (de exemplu, enunţarea declarativă a unor drepturi, în realitate negarantate).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Controlul constituționalității legilor

§1. Supremația Constituției

Prin esența sa, ca și prin funcția sa socială, Constituția are o valoare juridică superioară față de orice altă normă de drept. În consecință, toate actele normative adoptate de Parlament și Guvern precum și actele emise de celelalte autorități publice trebuie să se conformeze normelor și principiilor constituționale. O atare regulă cu valoare de principiu constituțional o regăsim de obicei chiar în textul Legii fundamentale, putând fi invocată ca justificare a competenței instanțelor judecătorești de a examina constituționalitatea legilor pe care ar urma să le aplice și de a înlătura din ordinea juridică națională acele acte normative adoptate de Parlament cu nerespectarea sau chiar cu încălcarea dispozițiilor constituționale. De pildă, Constituția României din 1866 prevedea în art. 129 că „Din ziua punerii în vigoare a Constituțiunei de față sunt abrogate toate dispozițiunile din legi, decrete, regulamentele și alte acte, contrarii cu cele așezate de ea". Acest text a fost invocat în doctrina constituțională pentru recunoașterea, de principiu, a competenței instanțelor judecătorești de a se pronunța în materie de constituționalitate a legilor înainte chiar de recunoașterea pretoriană a acestui drept[1)].

În cazul în care un act normativ, inclusiv o lege adoptată de Parlament sau regulamentul de organizare și funcționare al acestuia contravin constituției, ele pot fi supuse controlului de constituționalitate.

Un prim factor determinant al supremației constituției și care justifică, totodată, ideea de control al constituționalității legilor constă în faptul că dispozițiile și principiile înscrise în Legea fundamentală reglementează principalele raporturi de putere și exprimă voința suverană a poporului în materie de guvernare. Este o cerință esențială ca în Constituție să se reflecte cât mai real opțiunea poporului pentru forma de guvernământ și caracterul regimului politic, pentru instrumentele și modalitățile dezirabile de exercitare a puterilor în stat. Acesta este și motivul pentru care în unele țări constituția adoptată de Adunarea Constituantă se aprobă prin referendum național de către un larg corp electoral. Din moment ce Constituția conține astfel de dispoziții – validate de reprezentanții poporului și, după caz, chiar de acesta, prin vot referendar –, este firesc ca Parlamentul să nu poată deteriora sau încălca prin lege ordinea politică stabilită prin dispozițiile constituționale, iar în cazul în care forul legislativ ar adopta o astfel de lege, să existe un organism și o procedură solemnă de

---

[1)] *C. Ionescu*, Comentariul art. 142 din Constituție, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituția Romîniei. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 1489.

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

invalidare a acesteia, astfel încât voința suverană a poporului reflectată în constituție, să nu poată fi încălcată sau viciată.

Justificarea teoretică a supremației constituției rezidă chiar în caracterul politic și juridic al acesteia. Astfel, în constituție își găsește expresia voința supremă a poporului în ceea ce privește obiectivele și instrumentele de exercitare ale puterii politice. Normele constituționale fixează principalele instrumente de guvernare, stabilesc autoritățile care vor înfăptui guvernarea și raporturile între acestea[1]. Totodată, constituția este sediul drepturilor și libertăților cetățenești. În plus, constituția este factorul structurant al ordinii juridice, căreia îi furnizează principiile directoare: egalitatea tuturor cetățenilor, legalitatea, neretroactivitatea legilor ș.a. Configurarea ideii și a principiului care stau la baza controlului constituționalității legilor, indiferent care ar fi procedura și efectele controlului, pornește de la teza supremației dispozițiilor constituționale, fie că acestea iau forma cutumelor sau a unei Constituții scrise rigide, adoptate în virtutea unei puteri constituante originare[2].

Un prim factor determinant al supremației Constituției și care justifică, totodată, ideea de control al constituționalității legilor constă în faptul că dispozițiile și principiile înscrise în Legea fundamentală reglementează principalele raporturi de putere și exprimă voința suverană a poporului în materie de guvernare. Este o cerință esențială ca în Constituție să se reflecte cât mai real opțiunea poporului pentru forma de guvernământ și caracterul regimului politic, pentru instrumentele și modalitățile dezirabile de exercitare a puterilor în stat. Acesta este și motivul pentru care în unele țări Constituția adoptată de Adunarea Constituantă se aprobă prin referendum național de către un larg corp electoral. Din moment ce Constituția conține astfel de dispoziții – validate de reprezentanții poporului și, după caz, chiar de acesta prin vot referendar –, este firesc ca Parlamentul să nu poată deteriora sau încălca prin lege ordinea juridică stabilită prin dispozițiile constituționale, iar în cazul în care forul legislativ ar adopta o astfel de lege, să existe un organism și o procedură solemnă de invalidare a legii respective, astfel încât voința suverană a poporului reflectată în Constituție, să nu poată fi încălcată sau viciată.

Potrivit principiului supremației Constituției, orice alt act normativ adoptat de o autoritate publică competentă trebuie să fie conform textelor constituționale, sub sancțiunea nulității acestuia[3]. Nulitatea însă trebuie constatată și pronunțată de

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 63.

[2] Am folosit termenul de putere constituantă originară pentru a sublinia cerința ca autoritatea publică care adoptă Constituția să fie învestită în prealabil și prin proceduri solemne cu această competență. După cum se știe, nu puține au fost cazurile când un parlament ordinar s-a autoînvestit cu puterea de a adopta o Constituție nouă, creând pentru unii impresia că ar exista două Constituții:cea care a fost abrogată de un corp constituant originar, informal sau neregular și cea care a fost adoptată de acesta, deși competența de a adopta o constituție nouă nu i-a fost atribuită în mod formal și solemn.

[3] Prin decizia autorității competente să examineze obiecția de neconstituționalitate a unei legi, prin care se constată neconstituționalitatea acesteia, legea devine inaplicabilă. A se vedea, în acest sens, *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituțională a României,

autoritatea competentă să examineze constituţionalitatea actului normativ respectiv. Principiul supremaţiei Constituţiei capătă o conotaţie formală în cazul în care Constituţia este adoptată într-o formă scrisă. Deşi nu se poate contesta valabilitatea şi aplicabilitatea cutumei constituţionale în raport cu o altă cutumă, caracterul incert al acesteia produce cel puţin o relativizare a supremaţiei cutumei. Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, caracterul de lege scrisă accentuează supremaţia politică a Constituţiei[1]. În consecinţă, orice act normativ, indiferent cine l-ar adopta, care este contrar dispoziţiilor constituţionale, este un act care excede ordinii juridice apărate de acestea.

Un alt factor determinant al forjării principiului supremaţiei Constituţiei şi, implicit, al controlului constituţionalităţii legilor l-a constituit recunoaşterea prin Constituţiile scrise a drepturilor şi libertăţilor civile ale cetăţenilor, Constituţia devenind un garant al respectării acestora, inclusiv de către puterea legiuitoare. Aşa cum se ştie, încă din vara anului 1789, reprezentanţii poporului francez, constituiţi în Adunarea Naţională, au adoptat Declaraţia Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului, care ulterior a fost plasată alături de preambulul Constituţiei din 3 septembrie 1791[2]. În primul titlu al Constituţiei, se prevede că aceasta garantează un ansamblu cuprinzător de drepturi civile. Constituţia interzice expres puterii legislative să adopte vreo lege care să aducă atingere sau să pună un obstacol în faţa exercitării drepturilor naturale şi civile pe care le-a consemnat şi garantat.

Sub influenţa Declaraţiilor de drepturi adoptate de unele state americane – foste colonii engleze –, revoluţionarii francezi au făcut o legătură directă între drepturile fundamentale ale omului şi menirea Constituţiei de a le apăra. De pildă, în primul proiect de Declaraţie a drepturilor făcut de Sieyès, la 20-21 iulie 1789, se prevede că „orice Constituţie politică nu poate avea alt scop decât acela de a manifesta, a extinde şi a garanta drepturile omului şi ale cetăţeanului"[3]. Texte asemănătoare conţin şi alte proiecte de declaraţii. O concluzie simplă decurge din această concepţie: încălcarea printr-o lege adoptată de Parlament a drepturilor omului echivalează cu încălcarea Constituţiei şi, deci, trebuie sancţionată ca atare. Un alt revoluţionar francez, ducele Dupont de Nemours, a susţinut cu fervoare în vara anului 1789 necesitatea de a se înscrie în Constituţie o declaraţie imperativă prin care să se declare formal, cu

---

Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 165. Efectul deciziei Curţii sau a Tribunalului constituţional de anulare a textului legal neconstituţional a fost fundamentat de Hans Kelsen şi însuşit ca atare în doctrina constituţională europeană. A se vedea, în acest sens, *D. Rousseau*, La justice constitutionnelle en Europe, Montchrestien, Paris, 1998, p. 102; *B. Selejan-Guţan*, Excepţia de neconstituţionalitate, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 187-188.

[1] *A. Văleanu*, Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat, Tipografia I.C. Văcărescu, Bucureşti, 1936, p. 46.

[2] În Preambulul Constituţiei din 1791 se prevede că „Adunarea Naţională, dorind să întemeieze Constituţia franceză pe principiile pe care ea le recunoaşte şi le declară, aboleşte irevocabil instituţiile care au lezat libertatea şi egalitatea în drepturi" (Les Constitutions de la France depuis 1789, Flamarion, Paris, 1995, p. 35).

[3] *S. Rials*, Declaraţia Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului, Ed. Polirom, Iaşi, 2002, p. 482.

valoare de principiu general, că toate legile care ar fi contrare Constituției sunt nule de plin drept[1]. „Întreaga legislație a unei țări – propunea ducele de Nemours, membru al Adunării Constituante – trebuie cuprinsă într-o declarație a drepturilor, așa cum au făcut statele Americii; națiunea cunoscând o dată ce este just, nu mai poate da nimănui autoritatea de a face legi, ci numai regulamente, pentru a asigura păstrarea drepturilor. În acest sens restrâns se poate admite organizarea unei puteri legislative, cu condiția ca aceasta să nu fie permanentă"[2].

Ideea a fost reiterată de Robespierre într-un discurs parlamentar ținut pe marginea proiectului de Constituție din 1793, în care arăta că „declarația drepturilor este Constituția tuturor popoarelor; celelalte legi sunt prin natura lor schimbătoare și subordonate acesteia; ea trebuie să fie întotdeauna prezentă tuturor spiritelor; să strălucească în fruntea Codului vostru public; primul articol al Codului să fie garanția formală a tuturor drepturilor omului; să dispună că orice lege care le atinge este tiranică și nulă"[3].

Chiar și numai aceste argumente sunt îndeajuns pentru a demonstra supremația constituției și poziția sa dominantă în raport cu celelalte acte normative. Pentru a înțelege însă și mai clar supremația constituției, vom spune că aceasta nu are relevanță numai față de celelalte acte normative. Astfel, activitatea politică în general, a unor forțe sociale – cum ar fi partidele politice – în special, trebuie să fie conforme cu dispozițiile constituționale.

Sistemele constituționale moderne prevăd în acest sens sancțiuni pentru încălcarea prevederilor Legii fundamentale fie de autoritățile statale care desfășoară o activitate politică propriu-zisă, cum este, de pildă, Parlamentul, șeful statului, Guvernul, fie de către partidele politice. Astfel, Curtea Constituțională a României, Tribunalul Constituțional Federal – R.F.G. sunt competente să se pronunțe asupra constituționalității partidelor politice[4].

De asemenea, este o îndatorire generală a șefului statului de a veghea la respectarea de către toate celelalte autorități publice, organisme neguvernamentale, cetățeni, partide politice, sindicate ș.a. a Constituției [de exemplu, art. 2 parag. 3 din Constituția S.U.A.; art. 80 alin. (2) din Constituția României; art. 5 din Constituția Franței. În Portugalia, garantul aplicării Constituției a fost până în 1982 Consiliul Revoluției, potrivit art. 142 și 146 din Constituție].

Asigurarea supremației constituției înseamnă, astfel, asigurarea stabilității sociale și a ordinii juridice în stat. Datorită supremației constituției, Legiuitorul constituant a stabilit o anume ierarhie a actelor normative, în fruntea tuturor acestora fiind așezată

---

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Ed. Casa Școalelor, București, 1930, p. 248. A se vedea și *A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 535.

[2] *A. Esmein*, op. cit., p. 535. A se vedea și *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, vol. II, Fontemoing & Cie éditeurs, Paris, 1911, p. 14.

[3] Apud *A. Esmein*, op. cit., p. 535.

[4] A se vedea *N. Popa, C. Ionescu*, Consecințe juridice ale neconstituționalității partidelor politice, în R.D.P. nr. 2/1995.

chiar Legea fundamentală. Ei îi urmează legile constituţionale, legile organice, legile ordinare, ordonanţele, hotărârile Guvernului ş.a.m.d.

În sistemul constituţional românesc, legile constituţionale, nu sunt ţinute strict să respecte textele Constituţiei, întrucât prin intermediul lor se revizuieşte Legea fundamentală. Cu alte cuvinte, legea constituţională este o excepţie de la principiul supremaţiei constituţiei, deoarece o va modifica. Aceasta nu înseamnă că o lege constituţională poate contraveni, chiar implicit, dispoziţiilor constituţionale nemodificate. Legea prin care se modifică constituţia trebuie să se încadreze astfel ordinii constituţionale existente.

Din punct de vedere teoretic, teza că legea exprimă voinţa suverană şi interesele generale ale naţiunii, apare ca un obstacol în calea acceptării ideii de control al constituţionalităţii legii şi chiar a supremaţiei constituţiei. Potrivit acestui raţionament, se poate justifica dreptul unor autorităţi publice şi, îndeosebi, al Parlamentului, de a adopta un act normativ care contravine dispoziţiilor constituţionale, pe motiv că acesta ar exprima voinţa suverană a naţiunii. Într-adevăr, dacă se afirmă că legea votată de Parlament obiectivează voinţa generală a naţiunii, ce motivare sau justificare ar mai avea controlul constituţionalităţii legilor, de vreme ce ar fi, astfel, de presupus că reprezentanţii naţiunii în Parlament sunt liberi să adopte o lege neconstituţională, motivând că acesta ar fi expresia voinţei generale?

În sprijinul acestei concluzii, care este cu adevărat discutabilă şi susceptibilă de critică, ar putea fi invocată chiar teoria legitimităţii puterii, care se bazează pe consimţământul celor guvernaţi. Aşa cum s-a susţinut în literatura de specialitate, legitimitatea face puterea acceptabilă, necesară şi de dorit, în ochii acelora care sunt subordonaţi comandamentelor sale[1]). Într-un sistem electoral întemeiat pe votul universal, direct, liber şi secret, care conferă celor aleşi o largă şi reală legitimitate instituţională, este firesc ca aceasta să se convertească într-o legitimitate a activităţii desfăşurate de parlamentari, inclusiv a celei legislative, în temeiul căreia parlamentarii s-ar considera îndreptăţiţi să legifereze în afara Constituţiei.

Cu alte cuvinte, chiar poporul ar accepta *ab initio* că voinţa sa generală exprimată la nivel constituţional ar putea fi infirmată de o lege inferioară ca forţă şi autoritate juridică. În aceste condiţii, ce organism ar mai putea fi considerat competent să sancţioneze Parlamentul, dacă acesta ar adopta o lege care nu ar respecta dispoziţiile Constituţiei?

Acest raţionament ar putea fi susţinut în sistemele normative în care constituţia este considerată un act normativ suplu.

Să recunoaştem că această construcţie teoretică speculativă şi discutabilă ea însăşi îi transformă pe reprezentanţii naţiunii nu numai în „porta voce" ai voinţei generale a populaţiei, ci şi într-o autoritate posibil sau ipotetic discreţionară, având dreptul de a aprecia după bunul lor plac care ar putea fi voinţa generală. Cum poporul nu poate interveni direct în procesul legislativ, rezultă că voinţa sa generală se converteşte în

---

[1]) *D. Chagnolland* (coord.), Dicţionar al vieţii politice şi sociale, Ed. All, Bucureşti, 1999, p. 80.

voința interesată politic și partinic a reprezentanților săi în Parlament, ceea ce ar permite însă, chiar, justificarea tiraniei și a dictaturii.

Teza pe care am expus-o ca o reflecție de seminar poate fi combătută cu argumente de netăgăduit bazate pe ideea de ierarhie a normelor juridice, potrivit căreia normele constituționale sunt superioare celor cuprinse în legi și alte acte normative a căror forță juridică este inferioară constituției, chiar ca expresie formală a voinței suverane a națiunii stipulate constituțional în textul Legii fundamentale.

O ultimă observație se impune în ceea ce privește constituția bazată pe cutumă. Prin definiție, problema supremației unui asemenea tip de lege fundamentală se pune în alți termeni decât supremația constituției scrise. Noua cutumă sau o nouă lege cu un conținut constituțional se vor substitui cu ușurință cutumei ieșite din uz, respectiv legii a cărei modificare sau abrogare se impune.

Supremația constituției este însă doar un principiu. Ea trebuie dublată de stabilirea unui mecanism care să-i dea consistență, s-o apere. Această concepție a făcut ca în toate constituțiile scrise să apară un mecanism special, care să asigure o superioritate normelor instituite de puterea constituantă față de legile ordinare, în sensul că ele nu pot fi modificate decât tot de puterea care le-a instituit, cu respectarea unor forme și garanții speciale, diferite de cele ale legilor ordinare[1)].

Justiția constituțională nu poate fi redusă la soluționarea unui simplu conflict între norma de drept ordinară și cea constituțională. Dacă ținem seama că aceasta din urmă reglementează cadrul general de exercitare a puterii și de desfășurare a jocului între actorii politici, care susțin nu numai interese partinice divergente, dar și de altă natură, între care cele economice și financiare sunt preponderente față de cele social-umanitare, vom înțelege că litigiile care rezultă din nerespectarea Constituției, privesc, în primul rând, mecanismele politice și în subsidiar cele care privesc realizarea dreptului. De aceea, dreptul constituțional are o componentă politică remarcabilă, normele sale având o extensie ce depășește raporturile juridice propriu-zise, intrând în sfera politicului. Desigur, o asemenea realitate, analizată din perspectiva rolului și a atribuțiilor Curții Constituționale, pune problema stabilirii limitelor justiției constituționale în statul de drept astfel încât această autoritate publică să rămână cu adevărat independentă, pentru a nu putea fi folosită în mod partizan de un actor politic sau altul.

Pentru asigurarea supremației constituției, doctrina și practica constituțională au creat două instituții juridice eficiente: controlul constituționalității legilor și contenciosul administrativ[2)].

[1)] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Casa Școalelor, București, 1930, p. 220.

[2)] Idem, p. 239. Instituția controlului administrativ va fi studiată la cursul de Drept administrativ. A se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. II, Ed. Hercules, București, 1993, p. 143-176.

§2. Noţiunea de control al constituţionalităţii legilor

Înţelegem prin control al constituţionalităţii legilor *ansamblul dispoziţiilor normative care reglementează activitatea de verificare a conformităţii legilor şi altor acte normative cu dispoziţiile Legii fundamentale*[1]. Sediul acestor norme juridice se găseşte, firesc, în constituţie. Lor li se adaugă normele cuprinse în actul normativ special, care reglementează organizarea şi funcţionarea instituţiei învestite cu prerogativele de jurisdicţie constituţională.

Pentru a se verifica conformitatea unei legi cu dispoziţiile constituţionale, au fost propuse, în principal, trei sisteme:

a) controlul exercitat de către un organ politic;

b) controlul exercitat printr-un organ jurisdicţional[2].

c) controlul exercitat de un organism politic-jurisdicţional. Primele două sisteme mai sunt cunoscute şi sub denumirea de *control preventiv* şi, respectiv, *controlul posterior*[3].

Modalităţile politice sau juridice prin care se asigură conformitatea actelor normative cu dispoziţiile constituţionale diferă de la o ţară la alta. Oricum, concordanţa la care ne-am referit trebuie asigurată pentru menţinerea cadrului juridic naţional.

O astfel de cerinţă generală este expres formulată şi în noua Constituţie a României sub forma soluţionării conflictului temporal de legi. Potrivit art. 154 alin. (2) din Constituţie, Consiliul Legislativ va examina într-un termen de 12 luni de la înfiinţarea sa conformitatea legislaţiei cu noua Constituţie şi va face Parlamentului sau, după caz, Guvernului, propuneri corespunzătoare.

§3. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de un organism politic

Acest gen de control este controversat deoarece organismul învestit cu prerogativele de control al constituţionalităţii legilor votate de Parlament apare ca o autoritate care ar exercita o a patra putere în stat, putând să infirme voinţa parlamen-

---

[1] *M. Lepădătescu*, Teoria generală a controlului constituţionalităţii legilor, E.D.P., Bucureşti, 1974, p. 9.

[2] A se vedea, în acest sens, *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 129; *H. Steinbergere*, Modèles de juridiction constitutionnelle (Deuxième Rapport intérimaire), Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par de droit, 1991, p. 3 şi urm.

[3] În literatura de specialitate sunt analizate şi alte modalităţi de control, cum ar fi de pildă controlul prin referendum, potrivit căruia poporul are dreptul de a aprecia constituţionalitatea legilor. Împotriva admiterii unei asemenea jurisdicţii constituţionale populare poate fi adus însă argumentul specializării controlului care nu poate fi asigurat de electorat. De asemenea, un astfel de control este costisitor. Un alt argument constă în lipsa de eficienţă a referendumului în cazul unui absenteism pronunţat al alegătorilor (a se vedea şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1991, p. 151).

tarilor, ei înșiși exponenți ai voinței suverane a poporului. În realitate, controlul politic al constituționalității nu împietează cu nimic asupra prerogativelor Parlamentului și se exercită în baza constituției.

Inițial, problema controlului politic s-a pus în Franța în cadrul Constituantei învestite cu puterea de a adopta Constituția Anului III (Constituția din 1795)[1]. Autorul inițiativei a fost abatele Sieyès care a propus înființarea unui „Juriu constituționar", organizat ca un corp de reprezentanți ai poporului învestiți cu atribuția specială de a judeca plângerile împotriva oricăror atingeri care ar fi aduse Constituției[2]. Propunerea nu a fost însă acceptată. Abatele Sieyès a reiterat-o însă cu prilejul lucrărilor Constituantei Anului VIII (1799). Constituția adoptată în 1799 a prevăzut înființarea „Senatului Conservator" compus din 80 de membri, inamovibili pe viață, având dreptul să intervină în caz de neconstituționalitate a legilor adoptate de Corpul legislativ, înainte de a fi promulgate de Primul Consul.

Senatul Conservator putea decide anularea actelor neconstituționale. De menționat, că acest organism nu-și exercita atribuțiile din oficiu, fiind sesizat de Tribunat (organism având sarcina să se pronunțe asupra proiectelor de lege) sau de guvern[3].

Senatul Conservator nu a fost însă eficient din cauza regimului politic napoleonian, în care nicio autoritate publică nu i se putea opune împăratului. Un alt Senat Conservator a fost înființat în 1852 de împăratul Napoleon al III-lea, dar nici acest organism nu a desfășurat o activitate notabilă.

Un asemenea tip de control a fost instituit, de asemenea, în Principatele Române prin Convenția de la Paris din 1858. Articolul 37 din Convenție prevedea, în acest sens, că „legile de interes special pentru fiecare Principat nu vor fi întărite de hospodar decât după ce vor fi comunicate de dânsul Comisiei Centrale, care va avea a prețui de sunt potrivite cu dispozițiile constitutive ale noii organizații". Prerogativele Comisiei Centrale au fost apoi preluate de Corpul Ponderator creat în 1864 prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris[4].

Caracterul politic al controlului rezultă în primul rând din conținutul politic al Legii fundamentale. Cu alte cuvinte, controlul politic are ca scop conservarea structurilor și mecanismelor de exercitare a puterii politice. Totodată, caracterul politic este imprimat și de organismul care exercită controlul. Acest organism trebuie să

---

[1] A se vedea pe larg, *C. Cadoux*, op. cit., p. 221-222.

[2] A se vedea: *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 222; *J.D. Bredin*, Sieyès-la clé de la revolution française, Fallois, Paris, p. 513. A se vedea și *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 93 și urm.

[3] Art. 28 din Constituția din 1799 prevedea că Tribunatul sesiza Senatul Conservator în legătură cu toate actele puterii legislative (*Le corps législatif*) pentru motive de neconstituționalitate. Senatul avea o deplină libertate de apreciere. Art. 21 din aceeași Constituție preciza că Senatul „menține sau anulează toate actele ce îi sunt prezentate ca neconstituționale de Tribunat sau de Guvern" (a se vedea *M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, P.U.F., Paris, 1992, p. 120).

[4] Art. 12 din Statut prevedea că „dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a României sunt puse sub ocrotirea Corpului Ponderator".

exprime prin reprezentare, voinţa suverană (politică) a poporului. Nu este mai puţin adevărat că autoritatea care exercită un asemenea control se pronunţă asupra voinţei politice a parlamentarilor, precum şi a Guvernului care a iniţiat legea respectivă. Iată prin urmare, cel puţin trei factori care imprimă caracterul politic al acestui control.

În doctrina constituţională modernă se admite că reprezentativitatea organismului de control poate să rezulte nu numai din desemnarea electorală a membrilor săi (Senat), dar şi din numirea acestora de autorităţi care la rândul lor sunt reprezentative (Camerele legislative şi Preşedintele Republicii).

Un asemenea organism ar urma să exercite jurisdicţia constituţională fie pe cale preventivă opunând veto-ul său legilor adoptate de Parlament dar nepromulgate de şeful statului, fie posterior, invalidând o lege aflată în vigoare[1)].

Împotriva controlului politic se aduc câteva argumente principale:

a) principiul separaţiei puterilor nu ar admite în afara celor trei autorităţi guvernante, crearea unei a patra, situată „deasupra" Parlamentului şi Guvernului şi învestită cu dreptul de a le cenzura activitatea legislativă, şi respectiv, puterea regulamentară;

b) organismul politic care exercită controlul ar putea fi discreţionar putând să infirme voinţa suverană a reprezentanţilor poporului;

c) controlul constituţionalităţii legilor trebuie să fie un control de specialitate, situat deasupra oricăror argumente politice[2)].

§4. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de instanţele judecătoreşti

Această modalitate de control are o vechime considerabilă, instanţele fiind primele organisme care s-au confruntat, în practica judiciară, cu neconstituţionalitatea unei legi[3)]. Exercitarea acestui control de către instanţele judecătoreşti este o expresie a aplicării principiului separaţiei puterilor[4)].

Fundamentarea teoretică a controlului constituţionalităţii legilor pe principiul separaţiei puterilor, este unanim acceptată în doctrina constituţională. Unii autori au subliniat chiar că recunoaşterea acestui drept de control tribunalelor este o consecinţă logică a separaţiei puterilor şi, deci, nu ar mai trebui expres prevăzută[5)]. La aceeaşi

---

[1)] *Ch. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Economica, Paris, 1983, p. 79.

[2)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 152; *Ch. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 79.

[3)] În S.U.A. orice persoană juridică se poate adresa completului de judecată printr-o acţiune directă (*Writ of injuction*), susţinând că drepturile sale legitime sunt afectate de aplicarea unei legi pe care o consideră neconstituţională. Judecătorul sesizat se va pronunţa în legătură cu neconstituţionalitatea legii respective şi dacă constată neconstituţionalitatea acesteia, interzice autorităţilor învestite cu executarea ei să o aplice (a se vedea şi *O. Duhamel, Y. Meny*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 229).

[4)] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 133-134. A se vedea şi *C. Ionescu*, Contencios constituţional, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 97 şi urm.

[5)] *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, vol. III, Sirey, Paris, 1923, p. 673-674.

concluzie a ajuns şi un autor român, Al. Văleanu, care nota cu peste opt decenii în urmă că instituţia controlului constituţionalităţii legilor îşi poate datora existenţa principiului separaţiei puterilor în stat[1].

Controlul judecătoresc al constituţionalităţii legilor are următoarele trăsături:

a) este un control difuz, putând fi exercitat de către toţi judecătorii, şi nu exclude posibilitatea ca o singură instanţă (cea mai înaltă instanţă) să deţină această competenţă;

b) este un control concret, adică se exercită în situaţia în care neconstituţionalitatea unei legi este susţinută cu ocazia unui proces aflat pe rolul unei instanţe;

c) este un control posterior, ceea ce înseamnă că se exercită asupra unei legi aflate deja în vigoare.

În cazul controlului difuz şi concret exercitat de către instanţele judecătoreşti, este firesc ca efectele deciziei prin care se constată neconstituţionalitatea legii să se raporteze exclusiv la părţile aflate în proces, legea, deşi neconstituţională, urmând să se aplice în continuare[2]. Dimpotrivă, dacă verificarea constituţionalităţii legilor revine competenţei unei singure instanţe, aceasta este îndreptăţită să anuleze legea ca atare, în felul acesta efectele deciziei sale având efecte *erga omnes*[3].

Controlul exercitat de către magistraţi de profesie, potrivit unei proceduri jurisdicţionale experimentate în practica judecătorească, este considerat în literatura de specialitate mai eficient decât controlul politic exercitat de către un organism ai cărui membri pot fi lipsiţi de experienţa dobândită în practica judecătorească.

Controlul exercitat de către magistraţi de profesie, potrivit unei proceduri jurisdicţionale experimentate în practica judecătorească, este considerat în literatura de specialitate mai eficient decât controlul politic exercitat de un organism, ai căror membri pot fi lipsiţi de experienţa dobândită în practica judecătorească.

Împotriva unei asemenea proceduri se aduc însă şi unele critici, întemeiate la prima vedere: un asemenea control ar presupune:

a) aprecieri cu caracter politic făcute de magistraţi cu privire la conţinutul unor legi;

b) ingerinţa puterii judecătoreşti în activitatea legislativă printr-un surplus de „zel judecătoresc";

c) posibilitatea de manipulare sub diferite forme a magistraţilor de către puterea executivă;

d) situarea puterii judecătoreşti deasupra celei legislative;

e) posibilitatea unor erori judiciare imposibil de remediat[4].

Având în vedere vechimea îndelungată a procedurii jurisdicţionale a controlului constituţionalităţii legilor, formularea unor critici împotriva acesteia este neîntemeiată.

---

[1] *Al. Văleanu*, Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat, Bucureşti, 1936, p. 24-25.

[2] *H. Kelsen*, op. cit., p. 327.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, Sancţiunea supremaţiei constituţiei, în Dreptul nr. 7-8/1991, p. 24-25.

De fapt, acesta a fost consacrat într-o manieră generală în sistemele constituţionale contemporane, fiind cel mai răspândit până la apariţia modelului european de jurisdicţie constituţională. Deşi astfel consacrat şi acceptat, acest procedeu a dat naştere la o problemă de principiu, şi anume, va fi competentă să se pronunţe asupra constituţionalităţii unei legi invocate de oricare dintre părţi, instanţa ordinară care judecă cauza sau va fi învestită o altă instanţă, special constituită?

În general, se admite că va fi competentă să judece constituţionalitatea unei legi instanţa situată în fruntea ierarhiei instanţelor judecătoreşti. Procedura de control jurisdicţional este diferită de la un sistem constituţional la altul. Dincolo de diferenţele inerente, se pot distinge, însă, două proceduri:

a) controlul exercitat pe calea unei *acţiuni directe*, intentate împotriva unei autorităţi, invocându-se încălcarea de către aceasta a unui drept recunoscut prin constituţie sau printr-o altă lege, precum şi printr-un act de reglementare a puterii executive (hotărâre, ordonanţă, regulament etc.) Rezultă de aici, dreptul oricărei persoane de a contesta constituţionalitatea unei legi. Plângerea se adresează fie unei instanţe speciale, învestite prin Constituţie pentru exercitarea controlului, fie tribunalelor obişnuite, ori anumitor tribunale (de exemplu, instanţa supremă federală din Elveţia exercită jurisdicţia constituţională în ceea ce priveşte raporturile între legile cantoanelor şi Constituţia federală).

Legea declarată neconstituţională ca urmare a acţiunii directe este anulată cu efecte *erga omnes*[1]. Decizia de anulare are autoritate absolută de lucru judecat.

Acest procedeu prezintă dezavantajul ca un complet de judecată, format dintr-un număr redus de persoane – supuse greşelii de apreciere – poate să invalideze o lege dezbătută şi aprobată de un întreg parlament.

b) controlul exercitat *pe cale de excepţie*. Această procedură se foloseşte în cadrul oricărui proces, când oricare parte poate pretinde ca un text dintr-o lege sau o lege în ansamblul ei, care urmează să se aplice în cauza dedusă judecăţii este neconstituţională şi îi afectează drepturile legale în dosarul care urmează a fi judecat. În termeni juridici, această pretenţie este îndeobşte denumită „excepţia de neconstituţionalitate". Numai părţile în proces pot ridica această excepţie. Primind excepţia de neconstituţionalitate, judecătorul nu se mai poate pronunţa asupra fondului cauzei înainte de a decide, el sau altă instanţă, dacă legea este într-adevăr neconstituţională.

Decizia instanţei poate fi atacată la o instanţă de apel sau la instanţa superioară, până la instanţa supremă. La acest nivel se va decide în mod definitiv asupra constituţionalităţii legii respective.

În cazul în care instanţa declară legea ca fiind neconstituţională, efectele deciziei se răsfrâng exclusiv asupra părţilor în proces. În privinţa celorlalţi destinatari ai legii, acestora li se aplică în continuare dispoziţiile legii respective[2]. Aceasta înseamnă că decizia are autoritate relativă de lucru judecat.

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 227.

[2] Pentru o analiză comparativă a jurisdicţiilor constituţionale moderne, a se vedea *G. Conac, D. Maus* (coord.), L'exception d'inconstitutionnalité. Expériences étrangères. Situation française, Ed. STH, Paris; *H. Steinberg*, op. cit.; Le controle de constitutionnalite, în

Acest tip de control este cel mai mult dezvoltat în Statele Unite ale Americii, unde a și fost creat pe cale pretoriană.

Soluția găsită pe cale pretoriană în jurisprudența americană nu este cu totul lipsită de fundament juridic, întrucât art. VI secțiunea a 2-a din Constituție prevăzuse expres că „judecătorii din fiecare stat vor fi obligați prin cele de mai sus să le aplice, înlăturând de la aplicare orice prevedere contrară Constituției sau legilor oricăruia dintre state". Din lipsa unei proceduri speciale în textul citat, prin care Curțile urmau să soluționeze un astfel de contencios constituțional, se poate deduce că fondatorii Constituției au optat pentru aplicarea dispozițiilor generale ale procedurii civile[1].

În Statele Unite ale Americii, ideea controlului constituționalității legilor a fost expusă și susținută în cadrul dezbaterilor Convenției de la Philadelphia, care a votat, la 4 martie 1787, Constituția federală. Propunerile nu au fost acceptate, deși art. VI secțiunea 2 recunoaște judecătorilor competența de a se pronunța în cazul neconcordanțelor între Constituție și o lege ordinară. Trebuie precizat însă că în Constituțiile statelor New York (1777), Pennsylvania (1776) și Vermont (1776) a fost inclusă procedura controlului politic al constituționalității legilor adoptate de legislaturile acestora[2].

O procedură particulară de control politic al constituționalității legilor votate de Parlament a fost inclusă, la insistențele lui Benjamin Franklin, în Constituția statului Pennsylvania, adoptată la 28 septembrie 1776. Secțiunea 47 din Constituție a prevăzut înființarea unui Consiliu de cenzori, format din cetățeni ai statului, care se bucurau de cel mai bun renume. Fiecare oraș și ținut al statului Pennsylvania desemna printr-o procedură electivă câte două persoane, la un interval de șapte ani. Consiliul de cenzori avea rolul de a evalua activitățile de guvernare și de a „cenzura" acele acțiuni care contraveneau Constituției. Consiliul de cenzori avea datoria de a cerceta dacă Constituția fusese încălcată. Totodată, Consiliul de cenzori verifica dacă autoritățile care exercitau puterea legislativă și cea executivă își îndepliniseră îndatoririle prescrise sau, dimpotrivă, își asumaseră alte atribuții sau puteri mai mari decât cele ce le fuseseră stabilite prin Constituție. Sancțiunea aplicată în cazul în care cenzorii constatau neconformitatea unor legi votate de Adunarea legislativă locală cu textul Constituției, era anularea legilor respective[3].

După exemplul statului Pennsylvania, Statul Vermont a inclus în Constituția sa, adoptată la 8 iulie 1787, un organism similar. Secțiunea 44 din Constituție a prevăzut alegerea prin vot a unui Consiliu de cenzori, format din 13 persoane, având aceleași atribuții cu cele ale Consiliului de cenzori desemnat în statul Pennsylvania. Un conținut asemănător avea și art. III al Constituției statului New York, adoptată la

---

Documents d'études, La documentation Francaise nr. 1-15, nr. 1-16/1987; *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p 21-33.

[1] Statele sudiste susțineau, dimpotrivă, că neconcordanța dintre legile Congresului și Constituția federală trebuie soluționată de adunările legislative ale statelor (a se vedea *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 131).

[2] A se vedea, pentru detalii, *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 168-169.

[3] A se vedea *J. Bartélemy, P. Duez*, Traité élémentaire de droit constitutionnel, vol. I, Sirey, Paris, 1926, p. 204; *G. Alexianu*, Studii de drept public, Institutul de arte grafice, București, 1930, p. 8; *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 168.

20 aprilie 1777. Acesta prevedea înfiinţarea unui Consiliu de revizie, format din guvernatorul statului, cancelar şi judecătorii Curţii Supreme, având un drept de veto faţă de proiectele care urmau să fie votate de către Adunarea legislativă a statului.

De la început trebuie precizat că modelul american de jurisdicţie constituţională nu a fost consacrat expres de părinţii fondatori ai Constituţiei Statelor Unite ale Americii, într-un text anume al acesteia. Nu este vorba de ignorarea de către ei a supremaţiei Constituţiei faţă de legile ce urmau să fie adoptate ulterior de Congres, mai ales că Legea fundamentală adoptată în 1787 este impregnată de mecanisme tehnice de echilibrare strictă a celor trei puteri, de un sistem rigid de puteri şi contraputeri, menit să sancţioneze abaterile de la prevederile Constituţiei, indiferent care ar fi fost autoritatea publică care s-ar fi făcut vinovată de abaterile respective.

Este de presupus, mai degrabă, că omisiunea de a include în textul Constituţiei a unor dispoziţii solemne privind verificarea constituţionalităţii legilor, s-a datorat unui compromis între delegaţii celor 13 foste colonii britanice care îşi câştigaseră independenţa în 1776, hotărâţi să lase de-o parte, pentru a fi soluţionate mai târziu, probleme mai complexe şi sensibile cum erau opoziţia federalism – antifederalism, sclavagism – antisclavagism, stadiul diferit de dezvoltare economică şi demografică a unor state faţă de altele[1]. Aşa se explică, de altfel, şi lipsa din Constituţie a dispoziţiilor privind drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, deşi Declaraţia de independenţă semnată la 4 iulie 1776 este construită pe temeiul respectării drepturilor fiinţei umane şi a suveranităţii poporului.

Nu de puţine ori, în dezbaterile care au avut loc în Convenţia de la Philadelphia, în 1787, s-a susţinut – aşa cum a făcut James Madison – că este pe deplin întemeiat ca „o lege care încalcă Constituţia stabilită de către popor, să fie considerată de către judecători ca nulă şi, în consecinţă, anulată"[2].

Odată câştigată independenţa, cele 13 foste colonii s-au confruntat cu un fenomen critic pentru unitatea noului stat, fapt ce a împiedicat o vreme adoptarea unei poziţii comune faţă de viitorul politic al acesteia. Este vorba de dispariţia factorului politic ce unise până atunci cele 13 colonii. Astfel, fiecare stat a început să-şi consolideze prin toate mijloacele independenţa, acţionând separat de celelalte state. Cu acest prilej, s-a manifestat şi o anumită rivalitate între unele dintre fostele colonii. Acest fenomen a constituit unul dintre motivele organizării confederale (în 1776) şi apoi federale a Statelor Unite, şi nu al unei organizări republicane unitare a statului american[3].

În timpul dezbaterilor care au avut loc în cadrul Convenţiei de la Philadelphia din 1787, unii delegaţi au susţinut propunerea de a recunoaşte prin Constituţie controlul judecătoresc al constituţionalităţii legilor, dar, în final, aceasta a fost respinsă cu o mare majoritate de voturi[4].

---

[1] A se vedea *D. Rousseau*, La justice constitutionnelle en Europe, Montchrestien, Paris, 1998, p. 14.

[2] *W.F. Murphy, J.E. Fleming, W.F. Harris*, American Constitutional Interpretation, The Foundation Press, Inc. Mineola, New York, 1986, p. 198.

[3] *C. Ionescu*, Drept constituţional comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 307.

[4] A se vedea *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 128.

Deși controlul constituționalității legilor nu a fost înscris expres în Constituție, aceasta prevedea în art. VI următoarele: „Constituția de față și legile Statelor Unite care vor fi întocmite în temeiurile ei și toate tratatele încheiate sau care vor fi încheiate în baza autorității Statelor Unite, vor forma legea supremă a țării, iar judecătorii din toate Statele vor fi obligați să le aplice oricare ar fi dispozițiile contrare Constituției sau legilor vreunuia dintre State".

Se crea astfel o ierarhie a actelor normative, în vârful căreia se afla Constituția federală. Dacă în privința supremației Constituției față de toate celelalte legi sau față de cele adoptate de Congresele statelor, a existat unanimitate de păreri, cât privește verificarea conformității acestora din urmă cu dispozițiile Constituției federale, s-au confruntat de la început două opinii politice contradictorii. Astfel, statele sudice se pronunțau în favoarea competenței Congreselor locale de a constata nulitatea acelor dispoziții legale ce contraveneau Constituției federale, în timp ce statele nordice susțineau că această competență revenea în exclusivitate Curții Supreme federale[1)].

Constituția a prevăzut, în art. III secțiunea 2, că „puterea judecătorească va cuprinde toate cazurile, privind legea și echitatea, prevăzute sub incidența acestei Constituții...". Prin urmare, Legiuitorul Constituant și-a exprimat limpede voința, în sensul conferirii instanțelor judecătorești a competenței generale de a se pronunța, inclusiv în materie de conformitate a dispozițiilor cuprinse în lege cu prevederile constituționale.

În doctrina americană de drept constituțional s-a precizat că nu se poate trage o concluzie clară dacă fondatorii Constituției, sau cei ce au ratificat-o, au intenționat cu adevărat să facă din Curtea Supremă autoritatea finală care să interpreteze Constituția sau să controleze actele aparținând unei alte puteri[2)]. Cel ce a impus, pe cale pretoriană, această posibilitate a fost președintele Curții Supreme, Marshall, prin celebra sa decizie pronunțată în 1803 în procesul *Marbury vs. Madison*[3)]. *Marbury vs. Madison* este primul caz în care Curtea Supremă a statuat că o instanță federală este competentă să refuze aplicarea unei legi federale, dacă aceasta contravine interpretării date de către instanță unui text constituțional[4)].

Așa cum s-a subliniat în doctrina americană de specialitate, „puterea de interpretare a legilor cuprinde în mod necesar funcția de a stabili dacă acestea sunt compatibile sau nu cu Constituția, iar dacă ele nu sunt, să fie declarate nule și fără efect. Cum Constituția este legea supremă a țării, într-un conflict între aceasta și legile votate fie de

---

[1)] Idem, p. 131.

[2)] *R.D. Rotunda, J.E. Nowak, J.N. Young*, Treatise on Constitutional Law. Substance and Procedure, vol. I, West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1986, p. 15.

[3)] Hotărârea în cauza *Marburry vs Madison* a fost tradusă de M. Balan și B. Iancu în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 2/2006, p. 146-151. Un extras din hotărâre este publicat în *C. Ionescu*, Teoria generală a dreptului constituțional. Drept constituțional și instituții politice, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 144-148.

[4)] A se vedea *L.H. Tribe*, American Constitutional Law, The Foundation Press, Mineola, New York, 1988, p. 23.

Congres, fie de adunările legiuitoare ale statelor, este de datoria autorităţii judiciare de a o urma numai pe aceasta, care are o forţă obligatorie predominantă"[1].

Soluţia dată în procesul *Marbury vs. Madison* reprezintă o inovaţie abilă şi strălucită a preşedintelui Curţii Supreme, chief justice Marshall, care a ştiut să valorifice o practică judiciară încetăţenită în coloniile britanice din America de Nord, chiar înainte de proclamarea independenţei la 4 iulie 1776. Cele 13 colonii britanice aveau, în momentul proclamării independenţei lor, o îndelungată şi solidă experienţă şi practică de autoguvernare. Coroana engleză încheiase, cu fiecare dintre acestea, charte, ca documente politico-juridice în care se stabileau principiile generale ale raporturilor lor cu metropola. Potrivit chartelor respective, coloniile îşi constituiseră adunări legislative proprii, ale căror acte nu puteau să contravină chartelor respective şi dreptului englez, sub sancţiunea invalidării lor de către curţile înfiinţate în colonii sau de către Consiliul Privat al monarhului englez.

În momentul proclamării independenţei, coloniile eliberate au renunţat la charte, pe care le-au înlocuit rapid cu Constituţii, în care au limitat puterile Congresului local. Aşa cum spunea Alexandru Văleanu, „în cazul când vreun Stat (lege) al unei Adunări legislative depăşea puterea conferită de Constituţia Statului respectiv sau încălca vreo dispoziţiune a acestei Constituţiuni, acel Statut era nul, precum tot astfel erau şi actele săvârşite cu nerespectarea dispoziţiunilor ei. Chestiunea se cerceta şi se soluţiona de către Curţile de justiţie ale statului respectiv"[2].

Trebuie spus că soluţia găsită de preşedintele Curţii Supreme, chief justice John Marshall, în procesul judecat de acesta în 1803, nu a fost o construcţie teoretică cu totul inovatoare, ea având antecedente notabile, atât în plan doctrinar, cât şi jurisprudenţial. Încă în *Federalist Papers 78*, Alexander Hamilton, unul dintre fondatorii statului american în 1776, a scris că „Nici un act legislativ contrar Constituţiei nu poate fi valabil"[3]. „O Constituţie – continuă acesta – este, de fapt, şi trebuie să fie considerată de judecător ca o lege fundamentală. Prin urmare, lor le aparţine dreptul de a stabili sensul acesteia, precum şi înţelesul oricărui act particular întocmit de corpul legislativ. Dacă s-ar întâmpla să existe o diferenţă ireconciliabilă între cele două acte, cel care are obligativitatea şi valabilitatea superioară ar trebui, desigur, să fie preferat; ori, cu alte cuvinte, Constituţia ar trebui să fie preferată legii, faţă de intenţia agenţilor acestuia"[4].

Soluţia teoretică, magistral construită de chief justice Marshall, are însă şi prestigioase antecedente istorice, în jurisprudenţa dreptului englez, unde, cu două secole

---

[1] A se vedea *J. Story*, Commentaries on the Constitution of the United States, *apud A. Esmein,* Éléments et droit constitutionnelle français et comparé, Librairie de la Société du Recueil J.-B. Sirey, Paris, 1909, p. 526-527. A se vedea şi *A. Văleanu*, Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român şi comparat, Bucureşti, 1936, p. 118-119.

[2] *A. Văleanu*, op. cit., p. 128.

[3] Federalist Papers 78, The Federalist or, the new Constitution, by *A. Hamilton, J. Madison, J. Jay*, New York, E.P. Dutton Co. Inc., 1942, p. 397. A se vedea şi *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 234.

[4] Ibidem.

mai devreme, era acceptată competența instanțelor de a examina și de a se pronunța în legătură cu încălcarea de către Parlament a dreptului comun[1].

Modelul american de jurisdicție constituțională se caracterizează prin următoarele trăsături definitorii:

a) este un control descentralizat sau difuz, adică se exercită, în principiu, de către orice instanță judecătorească; oricare dintre acestea fiind competentă să judece – pe baza unei sesizări procedurale la îndemâna oricui – constituționalitatea unei legi în raport cu dispozițiile Constituției federale;

b) este un control concret, adică judecătorul sesizat cu un caz de neconstituționalitate, decide pe cale de excepție asupra legii care urmează să se aplice într-o situație particulară;

c) este un control posterior, întrucât legea a cărei constituționalitate este contestată de către cel ce sesizează instanța de judecată, a fost promulgată de șeful statului și se află în vigoare.

În România, problema controlului jurisdicțional al constituționalității legilor s-a pus pentru prima dată în 1912 în fața instanțelor judecătorești. Cu acest prilej, s-a decis că acestea au dreptul și datoria să verifice conformitatea cu prevederile constituționale a oricărei legi, ori de câte ori, cu prilejul judecării unui proces, se invocă neconstituționalitatea ei, soluția pronunțată determinând soarta acțiunii intentate și dacă socotește respectiva ca fiind neconstituțională, să o înlăture prin hotărârea judecătorească[2]. Potrivit Constituției din 1923 competența de a judeca constituționalitatea legilor a revenit Curții de Casație în secțiuni reunite.

Paralel, s-a organizat și un control preventiv, mai exact spus o activitate având ca scop prevenirea includerii într-un text de lege a unei dispoziții neconstituționale. Organismul însărcinat să desfășoare o asemenea activitate a fost Consiliul Legislativ înființat în 1925[3].

Primele două constituții socialiste românești, cea din 1948 și, respectiv, din 1952, nu au prevăzut explicit un control al constituționalității legilor[4]. Constituția din 1965 a reintrodus expres această procedură constituțională în sistemul nostru de drept, stabilind în art. 43 pct. 15 că numai Marea Adunare Națională hotărăște asupra constituționalității legilor. Era vorba de un control ulterior adoptării legilor. Prin

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 107-108. A se vedea și *R. Rotunda, J.E. Nowak, J. Nelson Young*, op. cit., p. 19; *G. Burdeau*, Traité de science politique, vol. IV, L.G.D.J., Paris, 1969, p. 476.

[2] A se vedea, pentru detalii, *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 191-194.

[3] Art. 2 alin. (3) lit. c) din Legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ prevedea atribuția Consiliului de a propune inițiatorilor proiectelor de legi sau propunerilor legislative, modificările de formă sau de fond ale acestora impuse de „coordonarea cu principiile și concepțiunile economice, sociale și politice ale Constituției" (Legea nr. 20/1925 pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ în „Colecție de legi și regulamente", 1 ianuarie 1925-31 decembrie 1925, tomul III, Ministerul Justiției, 1925; a se vedea și *I. Filitti*, Originea și menirea Consiliului Legislativ, Cultura Națională, București, 1927, p. 18).

[4] *N. Prisca*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1977, p. 55.

Legea nr. 1/1969, care a completat art. 53 din Constituție, s-a introdus controlul prealabil al constituționalității proiectelor de lege[1].

Ideea ierarhiei actelor juridice și locul supraordonat al Constituției în cadrul acesteia nu putea lipsi din eșafodajul teoretic al modernizării dreptului românesc de la începutul secolului al XIX-lea. Aplicarea ei avea să constituie rădăcinile instituționalizării în forme embrionare a unui tip particular de control al constituționalității legilor în cele două Principate Românești. Ne referim, așa cum am arătat deja, la Convenția de la Paris din 1858, care prevedea în art. 37 că „legile de interes special pentru fiecare Principat nu vor fi sancționate de Hospodar decât după ce vor fi comunicate de dânsul Comisiei Centrale, care va avea a prețui de sunt potrivite cu dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni"[2]. Practic, prin acest text s-au pus bazele în cele două principate românești a unui mecanism de control al constituționalității legilor. Referitor la această dispoziție cuprinsă în Convenția de la Paris, Andrei Rădulescu arăta că aceasta „dovedește neîndoielnic ca la noi cercetarea constituționalității legilor nu este de dată recentă, cum se crede, de obiceiu; de altfel, se și vorbea mereu și atunci de încălcări ale Constituției. Desigur că de aceia nu s-a reprodus în Constituția de la 1866 art. 107 belgian, întrucât s-a înțeles că nu trebuie interzis controlul constituționalității legilor"[3]. Prerogativele Comisiei Centrale de la Focșani au fost apoi preluate de Corpul Ponderator, creat în 1864 prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris[4].

Constituția din 1866 nu a prevăzut explicit instituția controlului constituționalității legilor. Găsim însă în textul Constituției unele prevederi care induc ideea existenței în sistemul de drept românesc a unor legi neconstituționale. Astfel, potrivit art. 32 alin. (5) din Constituție, „nicio lege nu poate fi supusă sancțiunii regale, decât după ce se va fi discutat și votat liber de majoritatea ambelor Adunări". Sancționarea și promulgarea de către rege a unei legi trebuia să fie contrasemnată de un ministru. Pe această bază, în doctrina vremii s-a subliniat că o lege care nu ar fi dezbătută și votată în ambele Adunări legislative, sau care ar fi sancționată și promulgată de rege fără ca actul de sancționare și promulgare a legii să fie contrasemnat de un ministru, potrivit art. 92 alin. (2) din Constituție, ar fi lovită de nulitate[5].

---

[1] Art. 53 din Constituția din 21 august 1965 prevedea că „în exercitarea controlului constituționalității legilor, precum și pentru pregătirea lucrărilor privind adoptarea legilor, Marea Adunare Națională alege pe durata legislaturii o comisie constituțională și juridică. Comisia constituțională și juridică prezintă Marii Adunări Naționale rapoarte sau avize cu privire la constituționalitatea legilor. De asemenea, examinează constituționalitatea decretelor cuprinzând norme cu putere de lege și a hotărârilor Consiliului de Miniștri, potrivit regulamentului de funcționare a Marii Adunări Naționale".

[2] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p. 316.

[3] *A. Rădulescu*, Organizarea statului în timpul domniei lui Cuza-Vodă, Ed. Cartea Românească, București, 1932, p. 14.

[4] Art. 12 din Statut prevedea că „dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a României sunt puse sub ocrotirea Corpului Ponderator".

[5] A se vedea comentariile autorului *Alexander* (pseudonimul lui Alexandru Degrea, consilier al Curții de Casație), în ziarul Dreptul, Anul XXIII, nr.4 din 13 ianuarie 1894, p. 25.

Practica judiciară, precum și doctrina de specialitate nu au ocolit însă acest subiect[1]. Soluțiile date de unele instanțe, sesizate cu plângeri împotriva unor legi a căror constituționalitate era contestată, precum și opiniile unor practicieni și teoreticieni ai dreptului, au diferit, după cum neconstituționalitatea invocată era extrinsecă sau intrinsecă. Cei mai mulți dintre autorii care au abordat această temă, au admis dreptul instanțelor de a se pronunța în legătură cu neconstituționalitatea formală a legilor votate de Parlament. Profesorul Dimitrie Alexandresco a admis, de pildă, că în lipsa sancționării și promulgării unor legi, acestea „își pierd caracterul de lege, simpla publicare în foaia oficială a unor liste de pensiuni reduse de Cameră nefiind suficientă spre a constitui o promulgare în sens constituțional, dacă nu poartă ordinul de promulgare și semnătura lui. Prin urmare, puterea judecătorească poate judeca constituționalitatea unei măsuri luate de Cameră, de a reduce o pensiune, spre a vedea dacă constituie sau nu o lege"[2]. Și profesorul Constantin Dissescu aprecia că atunci „când e vorba de a se judeca inconstituționalitatea externă a unei legi, fără îndoială judecătorul e competent. De exemplu, tribunalele pot refuza aplicarea unei legi care ar fi votată numai de Senat, sau care nu ar fi sancționată"[3]. Și unele instanțe au admis că puterea judecătorească este competentă să judece neconstituționalitatea extrinsecă a legilor[4].

Cât privește caracterul intrinsec al controlului constituționalității legilor, doctrina constituțională a oscilat între admiterea controlului și respingerea lui. Astfel, profesorul Constantin Dissescu afirma că un asemenea control este cât se poate de justificat, instanțele judecătorești fiind competente să-l exercite. „Constituțiunea – spunea profesorul Dissescu – fiind baza fundamentală a organizării sociale, tot ceea ce este în contradicțiune cu dispozițiile ei, e nul. Nu ni se poate obiecta că se violează principiul separațiunei puterilor; tribunalele judecă pe cale specială; ele nu anulează legea pe cale generală. Tocmai nerecunoscând tribunalelor dreptul de a se pronunța asupra

---

[1] A se vedea *I.D. Filitti*, Inconstituționalitatea unei legi, în Dreptul nr. 28 din 6 aprilie 1895. „Constituțiunea – spune autorul – este un pact fundamental, un contract de natură politică, care așterne bazele unui Stat politic, înființând și organizând puterile, care prin delegațiunea națiunii vor conlucra pentru viața Statului politic. Constituțiunea împreună cu legea electorală și alte legi speciale mai regulează și drepturile politice, iar nu drepturile civile. Acestea din urmă țin de statutul real și de statutul personal, și fac materia legei civile, a Codicelui civil. O lege care, asupra acestei materii, ar modifica un principiu stabilit de constituțiune, dă naștere cestiunei de constituționalitatea sau inconstituționalitatea legei". Problema pe care o ridică autorul citat este ce autoritate are competența să se pronunțe asupra constituționalității unei astfel de legi.

[2] *D. Alexandresco*, Explicațiunea teoretică și practică a dreptului civil român, vol. I, Tip. „România Nouă", București, 1926, p. 58.

[3] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, Ed. Librăriei Socec&Co., București, 1915, p. 661.

[4] Prin Decizia Curții de Casație, Secția a II-a, nr. 110/1886, publicată în Buletinul Curții de Casație din 1886 (p. 217) se stabilește că „instanțele judecătorești nu pot pipăi constituționalitatea legilor ordinare, decât din punctul de vedere al îndeplinirii formelor și condițiunilor prescrise de Constituție (deci constituționalitatea extrinsecă), iar când există contrarietate într-o lege ordinară, se va aplica pe baza principiului că regulile generale nu derogă celor speciale", *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 268.

constituționalității, se permite violarea principiului diviziunei puterilor, căci se lasă în vigoare o lege inconstituțională, confundându-se legislativ cu puterea constituentă"[1].

În susținerea opiniei sale, profesorul Dissescu pleacă de la următorul raționament: legile ordinare trebuie să fie conforme cu dispozițiile înscrise în Constituție. În caz contrar, legea respectivă este nulă și inexistentă. Într-o atare situație, judecătorul nu este dator să aplice legea neconstituțională, întrucât aceasta contravine Pactului fundamental. Dacă se refuză judecătorului să verifice și să constate – dacă este cazul – neconstituționalitatea unei legi, Constituția nu mai oferă nicio garanție și securitate pentru drepturile omului și regimul politic democratic. „Din momentul ce organizarea noastră socială e netăgăduit bazată pe existența unei puteri constituente supreme – spune profesorul Dissescu – orice lege contrarie Constituțiunii e nulă, după cum e nul orice regulament care depășește legea. Fără această ierarhie nu avem guvernământ constituțional"[2].

Sub imperiul Constituției din 1866, dar anterior admiterii de către Curtea de Casație, în 1912, a competenței puterii judecătorești de a examina conformitatea legilor ordinare cu dispozițiile cuprinse în Constituție, în literatura de specialitate s-a afirmat că judecătorul dă prioritate textului Constituției dacă legea ordinară contravine acestuia. Contradicția între Constituție și lege trebuie să fie însă evidentă și sigură[3]. S-a susținut, de asemenea, că „nu se poate refuza aplicarea unei dispoziții legale, care ar fi contrarie spiritului general al Constituției; justiția are însă dreptul să facă o interpretare rațională, iar nu una strict literală"[4].

Și profesorul Dimitrie Alexandresco a admis inițial acest punct de vedere, împărtășit, de altfel, și de alți autori. „Când judecătorul se află față cu o lege care este în contradicție cu Constituția – spunea Dimitrie Alexandresco –, nu mai încape, după noi, nicio îndoială că el trebuie să înlăture legea și să aplice Constituția care, pentru a întrebuința cuvintele lui Ed. Laboulay, este sicriul sfânt în care poporul și-a depus libertățile sale, pentru ca nimeni, nici chiar legiuitorul, să nu le poată atinge"[5]. Ulterior însă, același autor revine asupra opiniei inițiale, atât pe plan doctrinar, cât și în dezbaterile parlamentare, în calitate de senator. Iată ce scrie profesorul Alexandresco în tratatul său consacrat explicațiilor teoretice și practice ale dreptului civil român: „În adevăr, Constituția noastră din 1866 nu conferă judecătorilor, ca alte Constituții străine, dreptul de a pipăi constituționalitatea internă a legilor, și în lipsa unui text expres în această privință ei nu pot avea acest drept. Judecătorii au, deci, numai misiunea de a aplica legea, iar nu de a o judeca, de a o controla și de a o înlătura. *Secundum leges, non de legibus judicandum est.* Printr-un asemenea control, judecătorul ar uzurpa prerogativele puterii legiuitoare, încât principiul separațiunei

---

[1] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 661.

[2] Idem, p. 663.

[3] *A. Văleanu*, op. cit., p. 266.

[4] A se vedea *D.N. Comșa*, Tribunalele și curțile sunt datoare să nu aplice o lege neconstituțională, în Curierul Judiciar nr. 4/1912, p. 45, *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 266.

[5] *D. Alexandresco*, op. cit., p. 87.

puterilor în Stat ar fi compromis, iar confuziunea și anarhia ar fi tristul și fatalul rezultat al unei asemenea desordini morale"[1].

În 1902, Curtea de Casație a declarat neconstituțională o lege votată în 1900, considerând că aceasta contravenea art. 132 din Constituția din 1866 și, în consecință, nu are efecte juridice[2].

De abia în 1912, Tribunalul Ilfov, Secția a II-a, și Curtea de Casație recunosc, prin soluție de jurisprudență, legitimitatea controlului constituționalității legilor exercitat de oricare instanță de judecată sesizată cu o astfel de acțiune[3]. Sesizat de Societatea Comunală de Tramvaie București, în litigiul acesteia cu Ministerul de Interne, Tribunalul Ilfov, Secția a II-a, hotărăște că tribunalele au competența de a se pronunța asupra constituționalității legilor pe care urmează să le aplice în cauzele aflate pe rolul acestora[4].

Tribunalul își motivează hotărârea pronunțată prin următoarele argumente teoretice:

a) principiul separației puterilor statului consacrat în Constituție presupune ca aceste puteri să se controleze și să se cenzureze între ele;

b) nu este necesar să existe în Constituție un text formal care să prevadă competența instanțelor de a controla constituționalitatea unei legi, întrucât acestea au în general atribuția de a aplica, în litigiile pe care le judecă, orice lege, indiferent de natura acesteia;

c) nu există o interdicție penală pentru judecătorii care, sesizați cu o problemă de neconstituționalitate a unei legi, ar da întâietate Constituției față de o lege care stabilește un alt regim juridic decât cel statuat în Legea fundamentală;

d) chiar în jurământul prestat de către judecători, potrivit art. 77 din Legea privind organizarea judecătorească[5], se stabilește obligația acestora de a respecta Constituția și legile țării, ceea ce înseamnă că Parlamentul a admis, din principiu, că puterea judecătorească este îndreptățită să decidă în caz de contrarietate între Constituție și o lege[6].

În consecință, Tribunalul Ilfov a decis în litigiul dintre Societatea Comunală de Tramvaie București și Ministerul de Interne, declanșat de aplicarea unei legi de interpretare, că legea respectivă este neconstituțională[7].

Nemulțumit de soluția tribunalului, Ministerul de Interne se adresează pe calea recursului Curții de Casație. Secția I a instanței supreme respinge acțiunea recurentului,

---

[1] Idem, p. 88.

[2] A se vedea decizia nr. 227/1902, publicată în Buletinul Curții de Casație din 1902, p. 446-447, *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 271. A se vedea și decizia nr. 246/1911 a Curții de Apel din București, Secția a II-a, în Curierul Judiciar nr. 5/1912.

[3] A se vedea Jurnalul Tribunalului Ilfov, Secția a II-a, nr. 119 din 2 Februarie 1912, în Curierul Judiciar nr. 13 din 16 februarie 1912, *apud A. Văleanu*, op. cit., p. 276. A se vedea și Dreptul nr. 12 din 12 februarie 1912, care publică hotărârea Tribunalului Ilfov, Secția a II-a, din 2 februarie 1912.

[4] Ibidem.

[5] Este vorba de Legea nr. 24/1909 pentru modificarea unor dispoziții din legile relative la organizarea judecătorească din 24 martie 1909.

[6] A se vedea *A. Văleanu*, op. cit., p. 276-277.

[7] Jurnalul nr. 119 din 2 februarie 1912 al Tribunalului Ilfov, Secția a II-a, în Curierul Judiciar nr. 13 din 16 februarie 1912 și Dreptul nr. 12 din 12 februarie 1912.

statuând definitiv „că tribunalele şi Curţile au dreptul de a verifica constituţionalitatea legilor în Ţara Românească". În motivarea hotărârii sale, Curtea de Casaţie a avut în vedere următoarele considerente:

a) tribunalul s-a pronunţat în cauză la sesizarea unui petent pe calea unei acţiuni civile obişnuite, şi nu din oficiu şi din proprie acţiune – acţiune care ar fi putut fi interpretată ca un amestec al puterii judecătoreşti în atribuţiile puterii legislative;

b) instanţele nu se pot sustrage judecării unui proces în care, incidente fiind Constituţia şi o lege, aceasta din urmă ar fi contrară Constituţiei;

c) Constituţia nu interzice formal puterii judecătoreşti să verifice constituţionalitatea legilor;

d) Constituţia fiind legea supremă şi suverană în raport cu toate celelalte legi ordinare, judecătorul este dator să-i acorde acesteia preferinţă[1)].

Decizia nr. 261 din 16 martie 1912 a Curţii de Casaţie a tranşat definitiv problema admiterii competenţei puterii judecătoreşti de a controla constituţionalitatea legilor, astfel încât aceasta nu a mai fost contestată de nimeni, nici pe plan doctrinar, nici în practica instanţelor judecătoreşti[2)]. Deşi inatacabilă, Decizia nr. 261 din 16 martie 1912 a Curţii de Casaţie prezenta dezavantajul că, aparţinând unei singure puteri a statului, nu provenea din exprimarea voinţei suverane a naţiunii. Pentru a fi pe deplin legitimă, prerogativa puterii judecătoreşti de a supune unui control de legalitate constituţională un act normativ de interes general al Parlamentului, trebuia prevăzută ca atare în Constituţia ţării. Este o regulă fundamentală a organizării constituţionale a unui stat ca marile principii care reglementează funcţionarea societăţii să fie stabilite de puterea constituantă, şi nu de puterile constituite, aflate într-o relativă concurenţă.

De această problemă s-a ţinut seama în doctrina de specialitate în perioada premergătoare adoptării Constituţiei din 1923. Astfel, unul dintre cei mai proeminenţi jurişti, profesorul Andrei Rădulescu, membru al Academiei României, a susţinut că „trebuie înscris, în mod formal, în Constituţie, dreptul pentru puterea judecătorească de a judeca constituţionalitatea legilor"[3)]. Dintre argumentele aduse de profesorul Andrei Rădulescu în sprijinul opiniei sale ne referim doar la acela potrivit căruia „dacă nu se interzice, în mod expres, justiţiei dreptul de a cerceta constituţionalitatea legilor, ea tot va avea acest drept pentru că el derivă din însuşi dreptul de a interpreta. Când va fi chemată – cum s-a spus – să aleagă între o lege fundamentală şi o lege ordinară, nu va sta la îndoială să dea toată preferinţa legii fundamentale"[4)].

[1)] A se vedea şi Deciziunea nr. 216 din 16 martie 1912 a Înaltei Curţi de Casaţie, Secţia I, în Curierul Judiciar nr. 32 din 29 aprilie 1912. A se vedea şi *A. Văleanu*, op. cit., p. 279; *I. Muraru şi alţii*, Contencios constituţional, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 5-6; *G. Conac*, O anterioritate română: Controlul constituţionalităţii legilor în România de la începutul secolului XX până la 1938, în Revista de Drept Public nr. 1/2001.

[2)] A se vedea şi *A. Văleanu*, op. cit., p. 280 şi 285.

[3)] *A. Rădulescu*, Puterea judecătorească, conferinţă susţinută în ciclul de 23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român, în 1922, şi publicate în volum, în 1923, sub titlul *Noua Constituţie a României*. Din lucrarea, reeditată la Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990, sub titlul *Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor*, a se vedea p. 278.

[4)] Idem, p. 288.

Cât privește gradul de jurisdicție al instanței care ar urma să fie învestită formal prin textul Constituției să controleze constituționalitatea legilor, profesorul Andrei Rădulescu a susținut „că trebuie lăsat judecătorului de orice treaptă dreptul de a discuta și hotărî asupra constituționalității legilor. Hotărârea va fi supusă tuturor gradelor obișnuite de jurisdicție și va ajunge astfel și la Curtea de Casație"[1].

După cum se poate observa, soluția propusă de profesorul Andrei Rădulescu implică o procedură greoaie și de durată, în care ar fi incluse, din treaptă în treaptă, toate tipurile de instanțe judecătorești, până la Curtea de Casație. Soluția respectivă prezintă marele dezavantaj că pe parcursul constatării definitive a neconstituționalității unei legi, aceasta își produce efectele nocive până la decizia supremei instanțe. Una dintre propunerile făcute de eminentul jurist merită însă toată atenția. Astfel, profesorul Andrei Rădulescu opinia că „pentru a se da toată dezvoltarea chestiunii și spre a se evita reveniri, s-ar putea lua anumite măsuri la Casație, de pildă, să se judece în secțiuni unite, să aibă dreptul ca afară de părți și de ministerul public, să pună concluzii și reprezentanți ai puterii legiuitoare, ai guvernului. Hotărârea prin care s-ar declara legea, sau anumite părți din ea, neconstituțională, să fie publicată în Monitorul Oficial și în urmă să înceteze de a mai avea vreun efect"[2].

Opțiunea pentru înscrierea formală în Constituție a competenței instanțelor judecătorești de a exercita controlul constituționalității legilor a fost exprimată și de profesorul Constantin Stere, în anteproiectul de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc, publicat în 1922. Anteproiectul prevedea, în art. 135 alin. (1), că „instanțele judecătorești sunt datoare în cazurile supuse judecății lor să examineze constituționalitatea textului de lege invocat, și să refuze aplicarea lui în măsura în care el calcă prescripțiile Constituției, fără a avea dreptul de a statua în general"[3].

Constituția adoptată în 1923 a prevăzut, în art. 103 alin. (1), că „Numai Curtea de Casație în secțiuni unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea care sunt contrarii Constituțiunii. Judecata asupra inconstituționalității legilor se mărginește numai la cazul judecat".

În cadrul lucrărilor parlamentare pregătitoare ale proiectului de Constituție, desfășurate în comisia delegaților, s-a exprimat opinia minoritară potrivit căreia judecarea neconstituționalității legilor ar trebui să fie un incident procedural lăsat la îndemâna „tuturor organelor judecătorești, iar nu numai Înaltei Curți de Casație și Justiție"[4]. Propunerea respectivă nu era lipsită de argumente constituționale, unele dintre ele fiind reluate în cadrul dezbaterilor parlamentare. Astfel, s-a susținut, cu această ocazie, că puterea judecătorească se exercită de către organele ei (instanțele judecătorești) având grade diferite de jurisdicție. Acestea „au în limitele competenței

---

[1] Idem, p. 290.

[2] Ibidem.

[3] *Ante-proiect de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc*, Tipografia „Viața Românească", București, 1922, p. 162.

[4] A se vedea *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar", București, 1925, p. 384.

acestor grade de jurisdicțiune, în mod egal, plenitudinea dreptului de a interpreta și aplica textele de legi invocate de părți în litigiile supuse judecății lor, sub controlul ultim și unic al casației"[1].

Și profesorul Constantin G. Dissescu, în calitate de senator, s-a opus în dezbaterile parlamentare, punctului de vedere majoritar care recunoștea doar instanței supreme dreptul de a controla neconstituționalitatea legilor[2]. Raportor al proiectului de Constituție, profesorul Dissescu a argumentat, între altele, că textul art. 103 încalcă principiul egalității judecătorilor. Și la Camera Deputaților s-a susținut caracterul difuz al controlului, dar fără succes.

Ministrul justiției, Ion Th. Florescu, a precizat în dezbaterile care au avut loc la Camera Deputaților că „partea va avea drept, cum se va spune în viitoarea lege, să se adreseze direct Înaltei Curți de Casație, adică să facă separat acțiune de neconstituționalitate înaintea Curții de Casație, care va judeca de urgență și cu precădere, precum se va spune în lege, dacă legea este sau nu constituțională"[3].

Constituția din 1923 a instituit, prin urmare, dreptul puterii judecătorești, reprezentată de Curtea de Casație în secțiuni unite, de a judeca neconstituționalitatea legilor și de a declara inaplicabile pe acelea care erau contrare Constituției. Controlul era concentrat, concret și se exercita *a posteriori*. Efectele deciziei Curții de Casație se mărgineau la părțile aflate în proces.

Este de observat că textul constituțional nu a făcut nicio precizare privind procedura ce s-ar fi impus în situația în care una dintre părți, aflată în proces pendinte înaintea instanțelor de judecată, ar fi invocat neconstituționalitatea unei legi ce urma să se aplice în cauza, dedusă judecății instanței respective. În practica judiciară, cererea de suspendare a procesului făcută de recurent a fost respinsă[4]. Este adevărat, însă, că cele mai multe instanțe sesizate cu excepția de neconstituționalitate au suspendat judecarea fondului, până la pronunțarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în secțiuni unite.

Problema a fost tranșată de Legea Curții de Casație din 20 decembrie 1925[5], care, în art. 29, prevedea că „instanța înaintea căreia se va fi ridicat chestiunea de constituționalitate a unei legi, va continua să judece procesul, rămânând ca chestia de constituționalitate să fie adusă în judecata secțiunilor-unite ale Curții de Casație, după ce procesul va fi fost rezolvat în mod definitiv, chiar și în casație prin rezolvarea altor motive de recurs de secțiunea competentă". În alin. (4) al art. 29 din legea menționată se preciza că sesizarea instanței supreme înainte de soluționarea definitivă a cauzei

---

[1] Idem, p. 385. Senatorul Grigore Procopiu a propus ca textul art. 103 alin. (1) să aibă următoarea formulare: „Instanțele judecătorești, în exercițiul drepturilor lor de a aplica și interpreta legile, vor putea când ar exista contrazicere între o dispoziție legală și între un text formal, imperativ al Constituției, să înlăture în speța judecată și între părțile în proces, aplicațiunea acelei dispoziții neconstituționale, recunoscând precăderea în aplicare a textului constituțional" (Ibidem). Amendamentul a fost respins la vot.

[2] Idem, p. 389-390.

[3] Idem, p. 399.

[4] Idem, p. 405.

[5] M.Of. nr. 282 din 20 decembrie 1925.

era posibilă doar „în cazul când reclamantul consimte la suspendarea judecății afacerii, cu ocazia căreia s-a ridicat chestia constituționalității unei legi". Într-o atare situație, instanța de judecată urma să suspende cursul judecății și să trimită de îndată dosarul cauzei, Curții de Casație. Curtea, în secțiuni unite, judecă această chestiune înaintea oricărei alte cauze.

În practica judiciară s-a pus întrebarea dacă excepția de neconstituționalitate putea fi ridicată direct în fața Curții de Casație în secțiuni unite, fără a se sesiza și instanța judecătorească pe rolul căreia se afla judecarea litigiului. Jurisprudența a oscilat. Inițial, înalta instanță a decis că excepția trebuie ridicată până în momentul în care procesul nu s-a încheiat, după acest moment nemaiputându-se sesiza Curtea de Casație în secțiuni unite. Ulterior, s-a admis că excepția poate fi ridicată și înaintea secțiunilor unite ale Curții de Casație[1].

Textul înscris în art. 103 alin. (1) din Constituția din 1923 nu făcea nicio referire la caracterul intrinsec sau, dimpotrivă, extrinsec al neconstituționalității legilor. În practica judecătorească, s-a admis ca regulă generală că neconstituționalitatea extrinsecă a legilor putea fi contestată în fața instanțelor ordinare, pe considerentul că aceasta nu constă în încălcarea unui principiu constituțional, ci doar în nerespectarea unor condiții de formă cerute pentru adoptarea legii[2].

Consiliul Legislativ înființat în 1925 a căpătat competența de a propune adunărilor legiuitoare modificări ale inițiativelor legislative aflate în procedură de examinare, în vederea dezbaterii și adoptării lor de către Reprezentanța Națională. Cu această ocazie, Consiliul Legislativ exercita prin avizele sale un control preventiv asupra constituționalității proiectelor de lege și a propunerilor legislative, dar concluziile și propunerile acestuia aveau doar un rol consultativ[3].

Sistemul și procedura de exercitare a controlului constituționalității legilor statuat în Constituția din 1923 s-au păstrat și sub imperiul Constituției din 1938.

Neconstituționalitatea extrinsecă a legilor a continuat să fie controlată de către instanțele judecătorești ordinare pe calea unui control difuz, concret și *a posteriori*. Sesizarea instanței se făcea prin ridicarea unei excepții de neconstituționalitate de către partea interesată, aflată într-un proces judecat de instanța ordinară, indiferent de gradul de jurisdicție. În lucrarea consacrată comentariului Constituției din 1938, profesorul George Alexianu se declara partizanul opiniei „care cere să se dea judecarea constituționalității legilor în căderea tuturor instanțelor judecătorești"[4].

Schimbarea regimului politic la 6 septembrie 1940 a determinat o modificare de esență a sistemului judiciar de control al constituționalității. În condițiile suspendării Constituției, a dispărut însăși temeiul formal al verificării constituționalității legilor, instanța supremă nemaiavând textul constituțional la care sa-l raporteze la norma

---

[1] *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei „Universala", București, 1939, p. 123.

[2] A se vedea *A. Văleanu*, op. cit., p. 326 și Decizia nr. 17 din 24 septembrie 1925 a Înaltei Curți de Casație în Secțiuni-Unite, în Pandectele Săptămânale nr. 25/1925, p. 577.

[3] A se vedea și *I. Muraru și alții*, Contencios constituțional, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 7.

[4] *G. Alexianu*, op. cit., p. 122.

legală care ar fi contravenit acestuia. Regimul politic personal al mareșalului Antonescu făcea inoperante dispozițiile legii organice a Curții de Casație și Justiție. În aceste condiții, Decretul-lege din 23 septembrie 1942 privitor la exercitarea atribuțiunilor Curții de Casație și Justiție de a judeca constituționalitatea legilor a interzis formal instanțelor judecătorești dreptul de a judeca constituționalitatea niciunei legi, decret-lege sau decret intrate în vigoare după data de 5 septembrie 1940.

Garanția supremației Constituției, exprimată prin exercitarea controlului de constituționalitate, a fost apoi înlăturată din nou de Constituția din 1948, care nu a mai statuat principiul separației puterilor în stat. Dispărând acest principiu, înlocuit cu principiul, de esență marxistă, potrivit căruia puterea este unică, s-a renunțat și la procedura controlului constituționalității legilor. Parlamentul a primit titulatura și caracteristicile de fond ale unui organ suprem al puterii de stat.

Constituția din 1965 a prevăzut, în art. 43, printre atribuțiile Marii Adunări Naționale (Parlamentul) că aceasta exercită controlul general al aplicării Constituției și că numai ea hotărăște asupra constituționalității legilor. Art. 53 din Constituție a prevăzut că „în exercitarea controlului constituționalității legilor, precum și pentru pregătirea lucrărilor privind adoptarea legilor, Marea Adunare Națională alege pe durata legislaturii o comisie constituțională și juridică". Comisia respectivă avea competența de a prezenta forului legislativ rapoarte sau avize cu privire la constituționalitatea legilor, precum și de a examina constituționalitatea decretelor Consiliului de Stat cuprinzând norme cu putere de lege și a hotărârilor Consiliului de Miniștri, potrivit Regulamentului de organizare a Marii Adunări Naționale.

În sistemul consacrat de Constituția din 1965, cu modificarea art. 53 operată prin Legea nr. 1 din 13 martie 1969, controlul constituționalității legilor se exercita prin două proceduri distincte:

a) controlul posterior, care se exercita asupra legilor aflate în vigoare;

b) controlul prealabil, care avea ca obiect proiectele de lege intrate în procedură legislativă[1)].

Controlul posterior se exercita tot prin comisia constituțională, fie din oficiu, fie la sesizarea Consiliului de Stat, a Consiliului de Miniștri, Tribunalului Suprem, Procurorului General sau a Biroului Marii Adunări Naționale. Acest din urmă organism, care era organul de conducere al forului legislativ, sesiza comisia constituțională din proprie inițiativă sau la propunerea comisiilor permanente[2)]. Deși procedural, controlul de constituționalitate a fost revitalizat, practic, mecanismele și procedurile de control nu au fost puse în aplicare.

Controlul prealabil se exercita asupra tuturor proiectelor de lege examinate de Marea Adunare Națională potrivit procedurii legislative.

Adunarea Constituantă aleasă în 1991 a optat pentru modelul european de jurisdicție constituțională, exercitată de un organism politico-jurisdicțional[3)].

[1)] A se vedea *I. Muraru* ș.a., op. cit., p. 8, și *M. Lepădătescu*, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974, p. 410.

[2)] A se vedea, pentru detalii procedurale ale controlului, *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 411 și urm.

[3)] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 847.

§5. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de un organism politico-jurisdicţional

În ultimele decenii, doctrina constituţională a optat în favoarea unui organism special care să întrunească deopotrivă un caracter politic şi jurisdicţional. Caracterul politic rezidă, îndeosebi, din modul de numire a membrilor organismului respectiv, iar caracterul jurisdicţional, din procedura folosită pentru verificarea constituţionalităţii legilor[1)].

Controlul politico-jurisdicţional al constituţionalităţii legilor prezintă următoarele trăsături:

a) este un control concentrat, întrucât este de competenţa exclusivă a unei singure autorităţi (de exemplu, Consiliul Constituţional în Franţa, Curtea Constituţională în Italia, Spania, România etc.);

b) este un control abstract, ceea ce înseamnă că se exercită pe cale de acţiune directă, fără să existe un litigiu anterior dedus judecăţii unei instanţe;

c) poate fi atât anterior, cât şi posterior;

d) controlul poate fi şi concret.

Denumirea, componenţa numerică, modul de desemnare, ca şi prerogativele concrete de control exercitate de un astfel de organism diferă de la un stat la altul. În prezent, au introdus acest tip de control Austria, Franţa, Germania Federală, Italia, Spania, Portugalia, Ungaria, Rusia, România ş.a.

În doctrină este general acceptat că verificarea conformităţii anumitor acte normative cu textul constituţional de către un organ specializat, având o jurisdicţie unică, este foarte eficientă.

Avantajele sale constau, printre altele, în asigurarea unui control specializat şi omogen din punct de vedere al soluţiilor pronunţate. De asemenea, deciziile privind constituţionalitatea sau după caz, neconstituţionalitatea actelor normative supuse controlului au efecte *erga omnes*. În plus, organismul învestit cu jurisdicţia constituţională poate fi folosit şi în alte scopuri (de exemplu: verificarea constituţionalităţii partidelor politice, controlul legalităţii unor operaţiuni electorale, avize privind diferite probleme de interes public major, soluţionarea unor conflicte de natură constituţională care pot apărea între legislativ şi executiv, încălcarea drepturilor cetăţeneşti ş.a.).

În Franţa, acest organism, învestit cu controlul preventiv al constituţionalităţii legilor, poartă denumirea de Consiliu Constituţional şi este compus din nouă membri, al căror mandat durează nouă ani şi nu poate fi reînnoit. Trei membri sunt numiţi de Preşedintele Republicii, trei de Preşedintele Adunării Naţionale şi trei de Preşedintele Senatului. Consiliul Constituţional se reînnoieşte (1/3 din numărul membrilor săi) din trei în trei ani. În afară de cei nouă membri numiţi, sunt membri de drept ai acestui organism foştii preşedinţi de republică. Preşedintele Consiliului este numit de Preşedintele Republicii[2)].

[1)] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Comentariu art. 142 din Constituţie, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României, op. cit., p. 1486-1488.

[2)] A se vedea, pentru detalii, *J.L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Veme Rèpublique, Dalloz, Paris, 1983, p. 378-393.

Consiliul Constituțional este competent să verifice constituționalitatea legilor organice, înainte de a fi promulgate și a regulamentelor adunărilor parlamentare, înaintea aplicării. Controlul acestor acte este obligatoriu.

De asemenea, pot fi trimise Consiliul Constituțional spre verificarea conformității lor cu Constituția și legile ordinare înainte de promulgarea lor. Sesizarea poate fi făcută de Președintele Republicii, Primul-ministru, Președintele Adunării Naționale, Președintele Senatului sau de 60 deputați ori de 60 senatori. Prin urmare, acest control este facultativ.

În 2008 art. 61 din Constituție a fost modificat în sensul admisibilității ridicării în cadrul unui proces a unei excepții de neconstituționalitate, de către oricare dintre părți care pretinde că drepturile și libertățile sale garantate de Constituție au fost încălcate printr-o dispoziție legislativă. Într-o atare posibilitate, Consiliul de Stat și Curtea de Casație sunt chemate să aprecieze dacă se impune sesizarea Consiliului Constituțional.

O dispoziție declarată neconstituțională de către Consiliul Constituțional nu poate fi promulgată sau pusă în aplicare. Împotriva deciziilor Consiliului Constituțional nu se poate declara recurs. Ele se impun autorităților publice și tuturor autorităților administrative și jurisdicționale (art. 62 din Constituție).

Constituția României a preluat din practica constituțională modernă sistemul controlului politico-jurisdicțional al conformității legilor cu Legea fundamentală. Între jurisdicția constituțională instituită în sistemul de drept românesc și cea a unor state occidentale sunt atât asemănări cât și deosebiri. Astfel, de pildă, principala deosebire între procedura contenciosului constituțional românesc și cea franceză constă în faptul că în sistemul nostru constituțional verificarea constituționalității legilor organice și a regulamentelor celor două Camere legislative, înainte de a fi promulgate și, respectiv, de a fi puse în aplicare, nu este obligatorie, ci este declanșată ca urmare a unei sesizări din partea Președintelui Republicii, a președinților Camerelor, Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului sau din partea unui număr de cel puțin 50 deputați sau de cel puțin 25 de senatori, pe când în Franța legile organice sunt supuse obligatoriu controlului exercitat de Consiliul Constituțional.

De asemenea, Curtea Constituțională se pronunță asupra excepțiilor de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești. O altă deosebire, constă în ceea ce privește sfera organismelor abilitate să sesizeze Curtea Constituțională în legătură cu constituționalitatea legilor ordinare. Astfel, potrivit Legii fundamentale, Înalta Curte de Casație și Justiție poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea unei legi înainte de promulgarea acesteia. În sistemul de drept francez, instanța de vârf a ierarhiei judiciare nu este implicată în procedura de sesizare a Consiliului Constituțional.

Între cele două instituții care verifică constituționalitatea actelor normative ale Parlamentului mai sunt o serie de alte deosebiri, inclusiv în ceea ce privește modul lor de alcătuire. În sistemul constituțional românesc, spre deosebire de cel francez, Curtea Constituțională este formată exclusiv din judecători numiți, nu și din membri de drept, așa cum este alcătuit Consiliul Constituțional.

TITLUL III
Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor

Capitolul I
Drepturile şi libertăţile publice

§1. Evoluţia problematicii drepturilor omului

Dezvoltarea problematicii drepturilor şi libertăţilor civice este, pe de-o parte, o consecinţă firească a extinderii rolului statului şi a evoluţiei sale în epoca contemporană, iar pe de altă parte, rezultatul revendicărilor social-economice şi politice ale păturilor sociale defavorizate.

La sfârşitul secolului al XVIII-lea şi în secolul al XIX-lea, sub influenţa Declaraţiei Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului din 1789, s-a pus accentul aproape exclusiv pe drepturile civile şi politice: egalitatea, libertatea de opinie şi gândire, libertatea credinţelor religioase, dreptul la rezistenţă împotriva represiunii, dreptul la vot, de întrunire, de asociere, dreptul de proprietate particulară ş.a. Practic, problema drepturilor economice şi sociale a îmbrăcat doar forma revendicărilor[1)].

În această etapă, drepturile şi libertăţile publice au fost instituţionalizate, iniţial în declaraţii şi, ulterior, chiar în conţinutul constituţiilor scrise, fiind astfel garantate de stat.

Conţinutul drepturilor şi libertăţilor publice nu a avut o întindere foarte mare; nici drepturile propriu-zise nu au fost în număr ridicat (Declaraţia din 1789 avea doar 17 articole, iar cea din 1793, 35 de articole. În Statele Unite ale Americii primele 10 amendamente ratificate în 1791 formează, practic, o Declaraţie de drepturi). Esenţa drepturilor marca ascensiunea socială şi politică a burgheziei interesată în înlăturarea formelor de dependenţă personală caracteristice feudalismului, a inegalităţii juridice între oameni şi în crearea unor pârghii politice (sistemul electoral, forme de reprezentare naţională ş.a.) care să-i permită accesul la putere în detrimentul nobilimii feudale conservatoare.

[1)] În legătură cu evoluţia istorică şi sursele formale ale drepturilor omului, a se vedea *M. Balan*, Drept constituţional şi instituţii politice, Vol. I, Teoria generală a statului şi a constituţiei. Constituţia română în context european, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 337-345; *B. Selejan-Guţan*, Protecţia europeană a drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2018, p. 3-20; *T. Corlăţean*, Protecţia europeană şi internaţională a drepturilor omului, op. cit., p. 7-11; *M. Udroiu, O Predescu*, Protecţia europeană a drepturilor omului şi procesul penal român. Tratat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1-37.

Concepţiile burgheze privind drepturile omului au avut drept punct de pornire proclamarea egalităţii şi libertăţii persoanei şi revendicarea de a se reglementa prin lege drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, de a se stabili, astfel, un nou statut politico-juridic al persoanei[1)].

Începând cu cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în Europa, pe fondul unei dezvoltări industriale accentuate, se manifestă o mişcare socială tot mai largă pentru emancipare economică a unor pături ale societăţii defavorizate. Această mişcare progresistă pentru emancipare este sprijinită ideologic de cele două Internaţionale Socialiste. Sub presiunea mişcărilor muncitoreşti, guvernanţii din tot mai multe ţări încep să facă concesii economice şi sociale clasei muncitoare sub forma acceptării revendicărilor sindicale ale acestora. Un rol important în acest sens l-au avut sindicatele din Anglia, Franţa, Germania, precum şi unele partide politice cum au fost, de pildă, Partidul Laburist din Marea Britanie, partidele socialiste sau social-democrate din Franţa, Germania, Italia şi din alte ţări europene. O tendinţă similară o întâlnim şi în S.U.A.

Concesiile social-economice ale guvernanţilor făcute sindicatelor puternice, ca şi păturilor ţărăneşti, sunt legate, între altele, şi de preocuparea partidelor de guvernământ de a-şi asigura suportul uman în tot mai desele războaie prilejuite de împărţirea sferelor de influenţă fie în Europa, fie pe alte continente.

După primul război mondial, sub influenţa progresului economic şi a diversificării generale a activităţilor economice (de stat şi particulare), dar şi ca o răsplată naţională oferită combatanţilor supravieţuitori ai primei conflagraţii mondiale şi a recunoaşterii aspiraţiilor acestora la o stare materială mai ridicată, în diferite constituţii sunt proclamate anumite drepturi economice şi sociale: dreptul de muncă, la salarizare corespunzătoare, la concediu, la securitatea muncii, la egalitatea socială, libertatea şi asocierea sindicală, dreptul la grevă, dreptul la pensie etc. În acest fel, democraţiei politice i s-au asociat democraţia economică şi socială.

Din punct de vedere politic, se remarcă extinderea generală a votului universal, ceea ce are ca prim rezultat sporirea considerabilă a corpului electoral şi, legat de aceasta, intensificarea rolului partidelor politice pregătite să îşi dispute ideologic şi electoral această enormă masă de aderenţi sau simpatizanţi care să le sprijine în vederea cuceririi puterii. Extinderea numărului de alegători duce în mod inevitabil la creşterea rolului partidelor şi al parlamentelor, precum şi la orientarea programelor politice ale guvernelor – constituite în temeiul alegerilor parlamentare – spre revendicările populaţiei şi cerinţele specifice ale aderenţilor politici şi susţinătorilor electorali.

După încheierea celei de-a doua conflagraţii mondiale s-a pus un accent mai mare pe drepturile economice şi sociale. Îndeosebi în doctrina constituţională marxistă s-a insistat foarte mult pe importanţa covârşitoare a drepturilor cetăţeneşti. Această concepţie – justă în esenţa sa – a fost susţinută şi de numeroşi politologi, jurişti, diplomaţi, oameni politici occidentali[2)].

[1)] A se vedea, în acest sens, *I. Diaconu*, Drepturile omului, IRDO, Bucureşti, 1993, p. 7.

[2)] A se vedea, de pildă, *G. Gilder*, Wealth and Poverty, Basic Books Inc. Publishers, New York, 1981, p. 67.

Din păcate, aşa cum se ştie, enunţul socialist al primatului drepturilor social-economice în statele de „democraţie populară" nu a trecut prea departe de valoarea unei declaraţii solemne, dar negarantată[1)].

În ultimele decenii se conturează noi drepturi – aşa-numitele drepturi de generaţia a III-a: dreptul naţiunilor sau popoarelor la autodeterminare, dreptul poporului de exploatare a bogăţiilor naturale, dreptul la mediu, dreptul la nediscriminare rasială sau religioasă, dreptul la viaţă, dreptul la pace, dreptul la educaţie, drepturile specifice tinerilor, copiilor, persoanelor defavorizate, dreptul cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale la forme de dezvoltare şi afirmare a personalităţii din perspectiva culturii şi tradiţiilor culturale, inclusiv a limbii materne în cadrul legal al statului în care locuiesc şi conviețuiesc alături de populaţia majoritară ş.a.[2)]

Chiar din simpla enumerare a acestor drepturi se poate deduce că acestea au indiscutabil o latură individuală, deşi unele dintre ele au un caracter colectiv (de exemplu: dreptul la pace, dreptul popoarelor la autodeterminare, dreptul la un mediu sănătos), iar altele sunt susceptibile de a se exercita individual sau în grup.

Un alt segment al problematicii drepturilor omului îl constituie protecţia internaţională a combatanţilor şi civililor în războaie şi alte conflicte armate, inclusiv protecţia împotriva terorismului, căruia îi cad victime persoane nevinovate[3)], precum şi protecţia internaţională a drepturilor minorităţilor religioase[4)]. Comunitatea internaţională a adoptat, de asemenea, în decursul timpului – pornind de la considerente umanitare – numeroase documente prin care se condamnă actele prin care se afectează în orice fel fiinţa umană, care urmăresc degradarea fizică şi psihică a omului, care produc suferinţe fizice sau mentale ş.a.m.d. Este vorba de documente şi instrumente internaţionale prin care se condamnă sclavia, actele de terorism şi luarea de ostatici, consumul de stupefiante, traficul cu fiinţe umane şi a exploatării prostituţiei semenilor, intoleranţa religioasă şi rasială, prin care se reglementează statutul refugiaţilor[5)].

Este interesant de subliniat că reglementarea constituţională a drepturilor şi libertăţilor publice în secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea, care a urmat afirmării drepturilor omului în gândirea politică şi în reflecţiile filozofice şi umaniste din secolele al XVI-lea şi al XVII-lea, a fost continuată, la rândul ei, de reglementarea la nivel

---

[1)] Pentru o privire de ansamblu asupra concepţiei socialiste româneşti referitoare la drepturile omului, a se vedea *I. Rădulescu*, Omul şi drepturile umane în concepţia şi practica socială românească, Ed. Politică, Bucureşti, 1987; *N. Prisca*, Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor în Republica Socialistă România, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978.

[2)] A se vedea, în acest sens, *E.L. Lutz, H. Hannam, K.J. Bruke* (ed.), New Direction in Human Rights, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1989, p. 3-24.

[3)] *I. Cloşca*, Dreptul umanitar şi noua ordine internaţională, Ed. Militară, Bucureşti, 1978.

[4)] *J. Duffar*, La protection internationale des droits des minorités religieuses, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 6/1995.

[5)] A se vedea *I. Brownlie*, Drepturile omului în lumea contemporană, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 261-525; *D.P. Forythe*, Humanitarian Politics, The Jons Hopkins University Press, London, 1977, p. 1-100.

internaţional, prin acordul statelor, a drepturilor şi libertăţilor civice. De remarcat este faptul că în toate documentele internaţionale se regăsesc, practic, toate drepturile omului[1)].

În plus, s-au instituţionalizat structuri internaţionale de promovare şi cooperare a statelor în domeniul drepturilor omului. Cadrul instituţional internaţional este format din organizaţiile internaţionale guvernamentale care au competenţă în această materie[2)].

În aceste structuri menţionăm, îndeosebi, ONU cu instituţiile sale specializate (Consiliul Economic şi Social; Comisia pentru Drepturile Omului; Centrul pentru Drepturile Omului şi, respectiv, O.I.M; U.N.E.S.C.O.), Consiliul Europei (în special, Comisia Europeană a Drepturilor Omului şi Curtea Europeană a Drepturilor Omului), Comisia Interamericană a Drepturilor Omului, precum şi Curtea Interamericană a Drepturilor Omului – ca organism autonom cu caracter jurisdicţional.

Mai menţionăm că la nivel internaţional s-au conturat şi chiar instituţionalizat anumite standarde generale privind drepturile omului. Acestea se regăsesc fie în documente internaţionale cu vocaţie universală, cum sunt de pildă Declaraţia Universală a Drepturilor Omului adoptată de ONU la 10 decembrie 1948 şi cele două Pacte internaţionale adoptate în 1966 sau documentele adoptate de Consiliul Europei, fie în instrumente adoptate în reuniunile organizate în cadrul Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare în Europa (de la Actul Final al Conferinţei de la Helsinki semnat la 1 august 1975, până la Carta pentru Noua Europă adoptată la Paris în noiembrie 1991)[3)]. În decembrie 2000, Parlamentul European a anunţat adoptarea la Nisa (7-11 decembrie 2000) a Cartei Drepturilor Fundamentale, care cuprinde 54 de articole. La 4 noiembrie 2000 Protocolul nr. 12 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, care interzice într-o manieră generală orice formă de discriminare, a fost deschis spre semnare statelor membre. Protocolul a fost semnat de 25 de state, printre care şi România.

§2. Fundamentele ideologice, politice şi juridice ale drepturilor şi libertăţilor publice

În epoca modernă, doctrina drepturilor omului a rezultat din procesul de formare şi afirmare a ideologiei liberale care opunea regimul de drepturi şi libertăţi publice – revendicat de burghezie – guvernării monarhice absolutiste. Liberalismul a urmărit să găsească un instrument juridic care să-l protejeze pe individ de statul absolutist. Pentru aceasta, liberalismul a preluat din dreptul natural ideea că fiecare individ este liber prin natura sa şi nu trebuie tratat diferenţiat de alţi semeni ai săi în funcţie de

---

[1)] A se vedea „instrumentarul" internaţional al drepturilor omului în *I. Diaconu*, op. cit., p. 13-25.

[2)] A se vedea, pe larg, tratarea problematicii drepturilor la nivel instituţional, în *A. Năstase*, Drepturile omului – religie a sfârşitului de secol, IRDO, Bucureşti, 1992, p. 72-49.

[3)] A se vedea, pe larg, Principalele instrumente internaţionale privind drepturile omului la care România este parte, vol. I-II, I.R.D.O., Bucureşti, 1999. În cadrul O.S.C.E. au fost adoptate şi unele Declaraţii în domeniul respectării drepturilor omului.

anumite criterii discriminatorii (origine socială, concepţii politice, avere, opţiuni confesionale etc.). În această concepţie, statul este obligat să-şi autolimiteze puterea, proclamând un set de drepturi şi libertăţi publice, să se retragă din societate, rămânând un „paznic de noapte" al acesteia. În acest spirit, art. 2 din Declaraţia Drepturilor Omului şi Cetăţeanului din 29 august 1789 proclama solemn că „scopul oricărei asocieri politice este păstrarea drepturilor naturale şi imprescriptibile ale omului. Aceste drepturi sunt libertatea, proprietatea, siguranţa şi rezistenţa la oprimare".

Dacă în concepţia revoluţionară franceză din anul 1789, o *declaraţie a drepturilor* era considerată o barieră împotriva tiraniei guvernanţilor, o limitare a puterii acestora şi, totodată, un mijloc de luptă a populaţiei faţă de puterea tiranică, în epoca contemporană se estimează că exercitarea reală şi efectivă a tuturor drepturilor este o condiţie a afirmării personalităţii şi demnităţii individului ca fiinţă socială, statul având datoria de a favoriza la maximum realizarea efectivă a acestor drepturi[1]. Esenţa noii concepţii privind, în general, problematica umanitară în lumea contemporană, constă în situarea condiţiei social-economice şi politice a individului în centrul preocupării statului. Potrivit acestei concepţii, un drept proclamat într-o constituţie rămâne o simplă declaraţie de principii, dacă statul nu încredinţează individului mijloace necesare realizării acestuia.

O importanţă tot mai mare în fundamentarea teoriei drepturilor şi libertăţilor publice o capătă – prin extensie – fundamentarea unor noi instrumente şi metode de exercitare a acestora. Doctrina constituţională nu mai este astăzi preocupată în exclusivitate să găsească justificarea şi legitimitatea drepturilor cetăţeneşti, ci să contureze noi practici pentru extinderea câmpului lor de acţiune, precum şi noi metode şi instrumente ale exercitării şi garantării lor. De altfel, şi preocuparea Guvernantului faţă de problematica drepturilor omului s-a schimbat faţă de secolul al XVIII-lea şi chiar faţă de începutul secolului al XX-lea. Dacă iniţial preocuparea guvernanţilor se reducea la proclamarea drepturilor în constituţie, astăzi se caută noi căi constituţionale ca şi practic-politice (administrative) şi chiar jurisdicţionale pentru garantarea reală a dreptului de apărare a persoanei ale cărei drepturi au fost încălcate, fie în faţa instanţelor naţionale[2], fie internaţionale[3] (de exemplu, C.E.D.O.). Mai mult, se

---

[1] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 197.

[2] Art. 11 al Convenţiei pentru Protecţia Drepturilor Omului şi a Libertăţii Fundamentale (adoptată în cadrul Consiliului Europei la Roma, 4 noiembrie 1950) prevede că „orice persoană ale cărei drepturi şi libertăţi recunoscute de prezenta Convenţie au fost violate, are dreptul la un recurs efectiv în faţa unei instanţe naţionale, dacă violarea ar fi comisă de persoane ce acţionează în exerciţiul funcţiunilor lor oficiale".

[3] Curtea Europeană a Drepturilor Omului se compune dintr-un număr de judecători egal cu cel al membrilor Consiliului Europei aleşi de Adunarea Parlamentară, cu majoritatea de voturi exprimate, de pe o listă de trei candidaţi, prezentată de membrii Consiliului Europei. Pentru examinarea cauzelor aduse în faţa ei, Curtea îşi desfăşoară activitatea în Comitete de trei judecători, în Camere de şapte judecători şi într-o Mare Cameră constituită din 17 judecători. Competenţa Curţii cuprinde toate cauzele care privesc interpretarea şi aplicarea Convenţiei Europene a Drepturilor Omului şi a protocoalelor sale (vezi Convenţia pentru Protecţia Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale). Hotărârea Curţii trebuie să fie motivată şi

admite posibilitatea ca cetăţeanul unui stat ale cărui drepturi au fost încălcate să se adreseze unor organisme internaţionale (Comisia Europeană a Drepturilor Omului)[1].

Pe plan naţional se acordă o importanţă deosebită rolului instanţelor judecătoreşti în apărarea valorilor cuprinse fie în declaraţiile de drepturi (în statele unde acestea continuă să existe), fie în constituţie[2].

În legătură cu fundamentarea teoretică (filozofică) sau practic-politică (juridică, sociologică, politică) a drepturilor şi libertăţilor publice, s-au emis mai multe teorii. Dincolo de orice diferenţă între ele, aproape toate ajung la concluzia că drepturile sunt inerente fiinţei umane, statul fiind dator să le recunoască, să le garanteze şi să apere individul de orice violare a drepturilor sale. Notă distonantă fac teoriile nihiliste care converg spre negarea drepturilor fundamentale ca o consecinţă a calităţii lor de drepturi subiective[3].

În ceea ce priveşte teoriile care susţin necesitatea apărării drepturilor omului, unele îşi trag sorgintea din dreptul natural[4], iar altele din factori sociali, cel mai important dintre aceştia fiind pactul social încheiat între popor şi monarh[5].

La baza doctrinei liberale a drepturilor omului se află concepţia că oamenii aflaţi în starea naturală a unei libertăţi individuale absolute, generatoare de conflicte permanente, consimt să-şi cesioneze puterea în favoarea cuiva pentru a-şi păstra siguranţa colectivă. Din acest transfer, derivă concluzia că exercitarea puterii este legitimă numai dacă are la bază consimţământul celor guvernaţi. În afara consimţământului celor supuşi puterii, aceasta este ilegitimă. Potrivit unei astfel de concluzii, guvernul nu acordă drepturi supuşilor săi, ci le recunoaşte drepturile pe care aceştia le aveau înainte de a-i încredinţa puterea, şi anume drepturile naturale. Această

---

este definitivă (a se vedea şi *D. Gomien*, Short guide to the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 1991).

[1] Comisia poate fi sesizată printr-o cerere adresată secretarului general al Consiliului Europei de orice persoană fizică, orice organizaţie neguvernamentală sau orice grup de particulari care se pretinde victima unei violări de către una dintre Înaltele Părţi Contractante a drepturilor recunoscute în Convenţia Europeană a Drepturilor Omului sau în protocoalele sale.

[2] A se vedea, de pildă, *D.J. Bodenhamer, J.W. Ely Jr.* (ed.), The Bill of Rights in Modern America; After 200 years, Indiana University Press, Indianapolis, 1993, p. X.

[3] A se vedea *J. Morange*, Libertés publiques, P.U.F., Paris, 1985, p. 56-68.

[4] A se vedea *A. Esmein*, Elements de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1909, p. 478; *V.D. Zlătescu, I. Moroianu Zlătescu*, Repere pentru o filozofie a drepturilor omului, IRDO, Bucureşti, 1996, p. 21-35.

[5] Această teorie a fost ingenios fundamentată de: *J. Locke* în Essay on civil gouvernment; *W. Wolff* în Jus naturae; *W. Blackstone* în Commentaires; *J.J. Rousseau* în Le contrat social. Deşi doctrina contractului social s-a format îndeosebi începând cu secolul al XVI-lea, ideea pactului a fost iniţiată în filozofia greacă. Astfel, lui Epicur îi sunt atribuite următoarele maxime: „Justiţia naturală este un contract între oameni cu scopul de a nu se vătăma unii pe alţii şi a nu fi vătămaţi de alţii"; „Nu există o justiţie absolută, ci numai un contract încheiat între oameni, din oarecare teritorii, în relaţiile lor reciproce pentru a nu vătăma şi a nu fi vătămaţi" (a se vedea: *D. Laertios*, Despre vieţile şi doctrinele filozofilor, Ed. Academiei, Bucureşti, 1963, p. 505; *G. Şerban*, Introducere în teoria contractului social, Europolis, Constanţa, 1996, p. 91).

concepţie revoluţionară a fost transpusă ulterior în documente cu valoare constituţională, fiind preluată ca fundament ideologic şi politic de revoluţia burgheză din Franţa din 1789[1].

Atât şcoala dreptului natural, cât şi teoriile de sorginte socială susţinute încă din secolul al XVII-lea sunt astăzi revitalizate inspirând unii autori contemporani[2].

Este necesar să subliniem că natura juridică a drepturilor şi libertăţilor fundamentale este unanim acceptată (înţelegem aici termenul de „natură juridică" în sensul de esenţă a dreptului). Diferă doar argumentele aduse în favoarea sa[3].

Fundamentarea instituţiei drepturilor şi libertăţilor publice poate fi făcută şi din punct de vedere politic. Astfel, individul este componenta, figura centrală a Cetăţii (*polis*) de care este legat social, economic, militar, politic, cultural prin raporturi de cetăţenie.

Ca *zoon politicon*, individul nu-şi mai aparţine lui însuşi, ci în acelaşi timp aparţine şi Cetăţii. Viaţa şi activitatea individului presupun legătura sa directă şi permanentă cu statul. Această legătură este ambivalentă în sensul că individul este obligat să se supună comandamentelor stabilite de stat, primind în schimb anumite drepturi şi libertăţi de care se bucură într-un regim de egalitate, libertate şi echitate, beneficiind, totodată, şi de un drept de recurs împotriva actelor samavolnice ale autorităţilor publice care i-ar încălca drepturile garantate de cetate.

La rândul său, statul, primind prerogativele puterii suverane a poporului, beneficiază de sprijinul său, în acest fel puterea sa de comandă şi dominaţie fiind legitimă.

Într-o statistică matematică se poate spune că fiecare individ reprezintă o părticică dintr-un întreg nedefinit, care este populaţia. Aceasta reprezintă, la rândul ei, un element constitutiv al statului. Ca atare, din punct de vedere politic, drepturile

---

[1] În Declaraţia de independenţă a Statelor Unite din 4 iulie 1776 doctrina liberală a drepturilor omului a constituit unul dintre fundamentele răzvrătirii coloniştilor americani împotriva Coroanei engleze. „Considerăm ca adevăruri grăitoare faptul că toţi oamenii s-au născut egali, că sunt înzestraţi de către Creator cu anumite Drepturi inalienabile, că printre acestea se numără dreptul la Viaţă, la Libertate şi la căutarea Fericirii. Că pentru a asigura aceste drepturi, oamenii instituie Guverne care îşi derivă dreptele lor puteri din consimţământul celor guvernaţi. Că ori de câte ori o Formă de Guvernare devine o primejdie pentru aceste ţeluri, este Dreptul Poporului să o schimbe sau să o abolească şi să instituie un nou Guvern bazat pe acele principii şi organizat în acele forme de exercitare a prerogativelor sale care i se vor părea cele mai nimerite să-i garanteze acestui popor Siguranţa şi Fericirea" (a se vedea *S. Rilas*, Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, Ed. Polirom, Iaşi, 202, p. 368).

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1991, p. 60-62; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 151; *I. Muraru*, Protecţia constituţională a libertăţilor de opinie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 3. Dreptul natural poate fi definit ca doctrina conform căreia există legi care nu sunt datorate voinţei umane şi care, ca atare, preced formarea oricărui grup social; e vorba despre legi ce pot fi recunoscute prin cercetare raţională şi din care derivă, ca orice lege morală sau juridică, drepturi şi îndatoriri care sunt drepturi şi îndatoriri naturale (*N. Bobbio*, op. cit., p. 32).

[3] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Actami, Bucureşti, 1995, p. 193-194.

fiecărui cetăţean decurg din calitatea acestuia de component individualizat al populaţiei. În felul acesta, fiecare membru al populaţiei este un membru constitutiv – la scară individuală – al statului. Sigur, nu poate fi trasă de aici concluzia că, de vreme ce individul concură la formarea unui element constitutiv al statului, şi-ar acorda singur drepturi în virtutea calităţii sale de „verigă" celulară a statului.

Între populaţie şi stat ca atare se nasc raporturi politice din care rezultă şi drepturile indivizilor. De asemenea, drepturile publice au la bază puterea suverană a poporului – categorie socială şi, totodată, politică – care este compus din indivizi între care există anumite legături. Constituţia transpune legătura politică între stat şi individ în instituţia juridică a cetăţeniei, conferind astfel drepturilor un fundament juridic. Pe o asemenea linie de gândire, se poate spune că fundamentele politice şi juridice ale drepturilor şi libertăţilor se topesc în raporturile de cetăţenie care devin baza lor politico-juridică.

„Realizarea" drepturilor recunoscute în constituţie presupune, pe de-o parte, obligaţia statului de a stimula progresul economic al societăţii, pentru ca astfel cetăţeanul să beneficieze de condiţiile materiale corespunzătoare exercitării drepturilor ce-i sunt recunoscute în Legea fundamentală, iar pe de altă parte, obligaţia statului de a se ocroti juridic, de a apăra drepturile cetăţenilor şi de a sancţiona încălcarea lor. Acest „aranjament" al statului – pe care, de altfel, şi l-au asumat toate statele contemporane – relevă un mare adevăr: statele în mod benevol acordă întregului ansamblu al drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti o valoare constituţională indiscutabilă[1)].

§3. Noţiunea de drepturi şi libertăţi publice

Preocuparea pentru fundamentarea teoretică a naturii sau esenţei drepturilor şi libertăţilor de care beneficiază, într-un cadru naţional, social-economic şi politic cetăţenii unui stat – şi nu numai ei – s-a împletit cu preocuparea pentru definirea noţiunii de drepturi fundamentale. Facem precizarea că, deşi se intersectează în multe privinţe, „natura juridică" a drepturilor fundamentale nu se confundă cu „noţiunea de drepturi fundamentale".

Natura juridică a drepturilor fundamentale pune în evidenţă, îndeosebi, după caz, baza naturală, politică, socială sau contractuală a drepturilor, cu alte cuvinte, explică fundamentele acestora; fixează drepturile în raport cu alte valori ocrotite de stat şi în primul rând cu statul şi individul. Din acest punct de vedere, în doctrină se afirmă în mod corect că principalele drepturi şi libertăţi ale omului consacrate la nivel constituţional sunt drepturi subiective civile[2)].

[1)] A se vedea, în acest sens, *C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 72.

[2)] *M. Nicolae*, Drept civil. Teoria generală, Vol. I. Teoria dreptului civil, Ed. Solomon, Bucureşti, 2017, p. 105; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 151; *T. Corlăţean*, op. cit., p. 52; *M. Balan*, op. cit., p. 345-347; *I. Muraru*, op. cit., p. 208.

Noţiunea de drepturi fundamentale este, în opinia noastră, o categorie a ştiinţei juridice care desemnează în primul rând conţinutul acestora şi le fixează în raport cu celelalte drepturi legale şi contractuale de care beneficiază un individ ca persoană fizică[1]. Din acest punct de vedere, concluzia unanimă a teoreticienilor este că *drepturile fundamentale ale omului sunt drepturi subiective, în temeiul cărora titularii lor pot să desfăşoare o anumită conduită şi să ceară altora desfăşurarea unei conduite corelative dreptului lor, sub sancţiunea prevăzută de lege, în scopul valorificării unui interes personal şi legitim*[2].

Fiind drepturi subiective, drepturilor fundamentale le corespunde obligaţia corelativă a statului şi a autorităţilor publice, în general a tuturor celorlalte subiecte de drept de a le respecta şi de a nu le încălca.

Caracterul fundamental al drepturilor decurge din importanţa lor socială, din caracterul politic al raporturilor de cetăţenie din care îşi trag sorgintea şi nu în ultimul rând, din faptul că sunt cuprinse în Legea fundamentală a statului.

Ocrotirea şi garantarea juridică (constituţională) a drepturilor fundamentale sunt vitale pentru statutul civic al individului, fiind esenţiale pentru viaţa şi demnitatea acestuia. Mai mult, documentele internaţionale care consacră drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului au prioritate în ordinea juridică naţională a statelor[3].

Deşi drepturile fundamentale sunt vitale pentru condiţia individului, exerciţiul unora dintre ele poate fi restrâns în anumite condiţii. Facem precizarea că într-o asemenea ipoteză nu se restrâng sau nu se suspendă drepturile ca atare, ci doar exercitarea lor. Restrângerea exerciţiului trebuie prevăzută de însăşi constituţie, să fie limitată în timp, proporţională cu motivele care o justifică, şi impusă de circumstanţe excepţionale stabilite expres[4].

---

[1] „Prin noţiunea de drepturi fundamentale cetăţeneşti se desemnează acele drepturi ale cetăţenilor care, fiind esenţiale pentru dezvoltarea materială şi intelectuală a acestora, precum şi pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sunt garantate de însăşi Constituţia. Drepturile fundamentale ale cetăţenilor nu trebuie concepute ca o categorie de drepturi deosebite de celelalte drepturi subiective. Întocmai ca orice drepturi subiective, ele sunt puteri garantate de lege voinţei subiectului activ al raportului juridic, în temeiul cărora acesta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfăşoare o anumită comportare care, la nevoie, poate fi impusă acestuia cu sprijinul forţei de constrângere a statului" (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 151).

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 63.

[3] Constituţia României prevede în art. 20 alin. (1) că „Dispoziţiile constituţionale privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi cu celelalte tratate la care România este parte". A se vedea pe larg *T. Corlăţean*, Comentariul art. 20 din Constituţie, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României, op. cit., p. 286-290. A se vedea şi *M. Balan*, op. cit., p. 361-363.

[4] Art. 53 din Constituţia României prevede că: „Exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea siguranţei naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav. Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară

O ultimă precizare se impune în legătură cu diferitele formulări pentru instituţia drepturilor cetăţeneşti. Astfel, chiar în documente şi instrumente internaţionale, în texte constituţionale sau ale unor legi organice sau ordinare, în alte acte normative, în doctrina de specialitate se folosesc denumiri cum ar fi: „drepturile omului", „drepturile şi libertăţile fundamentale", „drepturile şi libertăţile cetăţeneşti", „drepturile şi libertăţile publice" ş.a. Multitudinea de denumiri nu afectează substanţa drepturilor şi nu operează deosebiri calitative între ele. Când folosim sintagma „drepturi şi libertăţi cetăţeneşti", ne referim la drepturile şi libertăţile înscrise în Constituţia unui stat.

§4. Clasificarea drepturilor şi libertăţilor publice

În ceea ce priveşte clasificarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, se consideră, mai mult din motive metodologice, de încadrare tipologică, că acestea pot fi cuprinse în două categorii principale:

a) drepturi şi libertăţi civile şi politice;

b) drepturi social-economice şi culturale. Acestora li se adaugă aşa numitele drepturi din generaţia a III-a. O asemenea clasificare a drepturilor cetăţeneşti pare la prima vedere justificată, deoarece reflectă apariţia lor cronologică. Înseşi documentele internaţionale de o importanţă fundamentală, cum ar fi Declaraţia drepturilor omului, adoptată de ONU la 10 decembrie 1948, cele două Pacte privind drepturile civile şi politice şi, respectiv, drepturile economice, sociale şi culturale reflectă această clasificare. În principiu, orice clasificare este o problemă convenţională şi subiectivă, întrucât criteriul de clasificare poate să difere în funcţie de opţiuni aleatorii. Important în orice clasificare este să nu se omită un element esenţial. Toate clasificările drepturilor omului acoperă marja integrală a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului. Carta drepturilor fundamentale a U.E., semnată la Nisa la 7 decembrie 2000 sistematizează ansamblul drepturilor omului, folosind drept valori fundamentale ale democraţiei constituţionale ocrotite şi garantate de statul de drept, cum ar fi demnitatea, libertatea, egalitatea, solidaritatea, cetăţenia şi justiţia[1]).

Constituţiile statelor lumii nu stabilesc, însă, încadrări categoriale ale drepturilor cetăţeneşti. De altfel, între drepturile şi libertăţile omului nu se face nicio deosebire de valoare juridică. Mai mult, se consideră că numai garantarea reală a tuturor drepturilor permite afirmarea plenară a personalităţii şi demnităţii umane. Între drepturile cetăţeneşti există, aşadar, o strânsă şi dialectică intercondiţionare. Garan-

---

într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii".

Restrângerea exerciţiului unor drepturi este acceptată în documentele şi actele internaţionale privind drepturile omului (a se vedea, de pildă, Documentele Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. – 29 iunie 1990; Protocolul nr. 4 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului – 16 septembrie 1963).

[1]) A se vedea textul Cartei în *A. Popescu, I. Jinga*, Organizaţii europene şi euroatlantice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 178-93.

tarea unor drepturi şi ignorarea sau încălcarea altora sunt conduite de guvernare ireconciliabile.

Clasificarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti în cele două categorii principale la care se adaugă egalitatea, inviolabilităţile şi „drepturi garanţii", a fost clasificarea predilectă a doctrinei constituţionale socialiste româneşti[1].

În unele lucrări de drept constituţional, drepturile cetăţeneşti sunt analizate ca „drepturi şi libertăţi exercitate individual sau personal": dreptul la viaţă; dreptul la cetăţenie; dreptul la siguranţă individuală; protecţia vieţii private; libertatea domiciliului şi inviolabilitatea lui; secretul corespondenţei; dreptul de circulaţie – toate grupate într-o subcategorie de „drepturi şi libertăţi care ocrotesc persoana şi viaţa ei privată"; dreptul persoanei de a dispune de ea însăşi; libertatea gândirii; libertatea cuvântului; libertatea presei; dreptul la învăţătură; libertatea conştiinţei; drepturile electorale; dreptul de petiţionare; dreptul la asigurarea sănătăţii; dreptul persoanei de a întemeia o familie; dreptul la muncă sau la libertatea muncii; dreptul la securitatea socială; dreptul la odihnă; libertatea sindicală; dreptul la grevă; dreptul la proprietate; dreptul la moştenire; libertatea comerţului şi a industriei – grupate în subcategoria drepturilor şi libertăţilor „care ocrotesc realizarea opţiunilor persoanei la viaţa ei şi la viaţa socială". Alături de categoria menţionată sunt analizate „libertăţile exercitate în grup"; libertatea de asociere; libertatea de reuniune; libertatea manifestaţiilor[2].

Profesorul Muraru a clasificat drepturile şi libertăţile fundamentale în: inviolabilităţi (dreptul la viaţă, dreptul la integritatea fizică şi la integritatea psihică, libertatea individuală, dreptul la apărare, inviolabilitatea domiciliului ş.a.); drepturile şi libertăţile social-economice şi culturale (dreptul la muncă, la învăţătură şi la ocrotirea sănătăţii, dreptul la grevă, dreptul la proprietate, dreptul la moştenire, protecţia persoanelor defavorizate ş.a.); drepturile exclusiv politice (dreptul de a vota şi dreptul de a fi ales; drepturile social-politice; dreptul de asociere; dreptul la informaţie, libertatea conştiinţei, libertatea de exprimare ş.a.); drepturile-garanţii (dreptul de petiţionare, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică)[3].

§5. Noţiunea de îndatoriri fundamentale ale cetăţenilor

În cea mai simplă logică juridică, nu există drepturi fără îndatoriri[4]. Acest principiu universal al ordinii juridice este respectat şi în ceea ce priveşte raporturile între drepturile şi îndatoririle fundamentale. Astfel, este unanim admis că nu este permis (în sensul echităţii sociale) să beneficiezi doar de drepturi, fără a-ţi asuma şi anumite îndatoriri.

În cazul drepturilor cetăţeneşti, titularul acestora este îndreptăţit să pretindă statului să-i garanteze şi să-i respecte anumite drepturi. Dreptului cetăţeanului de a

---

[1] *N. Prisca*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1972, p. 217-238.
[2] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1991, p. 77-88.
[3] *I. Muraru*, op. cit., p. 223-224.
[4] A se vedea, în acest sens, şi *T. Drăganu*, op. cit., p. 65.

pretinde statului o anumită conduită îi corespunde obligaţia statului de a se conforma[1]. Totodată, statul deţine dreptul, la rândul său, să-i ceară individului/cetăţeanului să respecte anumite îndatoriri.

Şi într-un caz, şi în altul, ne găsim în faţa unor raporturi de drept public. În ceea ce priveşte îndatoririle fundamentale, trebuie observat că numai statul este îndreptăţit să ceară cetăţeanului să respecte anumite îndatoriri, după cum numai cetăţeanul are dreptul să pretindă statului recunoaşterea şi garantarea drepturilor sale fundamentale.

Titularul îndatoririlor fundamentale este fiecare cetăţean. La baza stabilirii îndatoririlor fundamentale este aşezat – la fel ca în cazul drepturilor – raportul politic de cetăţenie. Conţinutul şi obiectivul principal al îndatoririlor fundamentale sunt diverse, fiecare stat stabilind, în funcţie de realităţile şi cerinţele sociale existente la un moment dat, îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor.

Lectura oricărei constituţii moderne relevă că statul nu este unicul beneficiar al respectării îndatoririlor fundamentale. În ultimă instanţă, beneficiar este tot cetăţeanul. Aceasta deoarece respectarea de către cetăţeni a îndatoririlor lor fundamentale permite statului să acţioneze pentru înfăptuirea „*Binelui comun*", a interesului general. Există însă şi anumite situaţii când beneficiarii direcţi ai respectării anumitor îndatoriri fundamentale pot fi chiar cetăţenii înşişi, fără mijlocirea statului. Ne referim, în acest caz, la îndatorirea cetăţenilor de a-şi exercita drepturile şi libertăţile constituţionale cu bună-cuviinţă, fără să încalce drepturile şi libertăţile celorlalţi (art. 57 din Constituţia României).

Mai trebuie menţionat că în Constituţie sunt prevăzute unele îndatoriri fundamentale care nu se adresează exclusiv persoanelor fizice. Avem, de pildă, în vedere îndatorirea de a respecta constituţia şi legile ţării, plata taxelor şi impozitelor.

Putem conchide că prin noţiunea de *îndatoriri fundamentale se înţelege ansamblul îndatoririlor cu caracter fundamental pe care statul le stabileşte în constituţie pe seama cetăţenilor săi*. Două concluzii decurg din acest enunţ:

a) nu este vorba de orice fel de îndatoriri, ci doar de acelea care au un caracter fundamental, esenţial sau vital pentru însăşi existenţa statului şi asigurarea ordinii social-politice şi legale.

b) îndatoririle fundamentale trebuie înscrise în constituţie. Orice alte obligaţii legale ce ar reveni cetăţeanului nu întrunesc caracterul fundamental dacă nu sunt incluse în constituţie.

---

[1] A se vedea şi *M. Balan*, op. cit., p. 347. „Un stat de drept, spune autorul citat, se supune normelor juridice pe care el însuşi le-a edictat, astfel încât obligaţiile ce decurg din aceste norme devin drepturi subiective ale indivizilor în raporturile juridice cu statul".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Garanţiile constituţionale ale drepturilor şi libertăţilor publice

§1. Forme ale garantării drepturilor şi libertăţilor publice

Prima dintre garanţiile respectării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti este însăşi înscrierea lor în Legea fundamentală. Prin aceasta, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti capătă forţa juridică a unei dispoziţii constituţionale.

O cale eficientă de garantare a drepturilor omului rezultă din dreptul recunoscut persoanei, ale cărei drepturi au fost încălcate de o autoritate publică, printr-un act administrativ ilegal, de a cere instanţei judecătoreşti recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Garantarea drepturilor şi libertăţilor publice se poate asigura, totodată, prin controlul constituţionalităţii legilor. Într-o asemenea situaţie, dispoziţia legală referitoare la un anumit drept fundamental, apreciată ca fiind neconstituţională de autoritatea publică competentă, nu se aplică. Nu contează dacă controlul de constituţionalitate al unei anumite legi se exercită de un organ politic înainte de promulgarea acesteia sau de instanţa judecătorească pe calea judecării unei excepţii de constituţionalitate ridicată de una dintre părţi în cadrul unui proces.

O formă de garantare a drepturilor cetăţeneşti, cu o sferă din ce în ce mai largă de atribuţii, este controlul parlamentar exercitat de parlament prin comisiile sale specializate în domeniul drepturilor omului. Aceste comisii nu se limitează însă la control parlamentar, prilej care le-ar permite constatarea unei violări a drepturilor omului. Comisiile parlamentare pot dezbate proiecte de lege sau propuneri legislative referitoare la exercitarea drepturilor omului, contribuind, astfel, la perfecţionarea cadrului juridic de exercitare a drepturilor cetăţeneşti.

O asemenea activitate este chiar mai eficientă şi are rezultate mai substanţiale decât controlul parlamentar[1)].

§2. Instituţia Ombudsmanului

În ultimele decenii, tot mai multe ţări au introdus în sistemul naţional o instituţie receptată din practica parlamentară suedeză, care are ca rol soluţionarea plângerilor ce i se adresează de către cetăţenii care pretind că drepturile lor au fost încălcate de funcţionari sau autorităţi ale administraţiei publice. Este vorba de instituţia *Ombudsmanului.*

[1)] A se vedea, în acest sens, *V. Duculescu*, Protecţia juridică a drepturilor omului, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1994, p. 214-215.

Iniţial, instituţia ombudsmanului s-a format în Suedia în anul 1809. Anterior însă, în această ţară exista practica ca Parlamentul (Riksdag) să numească un împuternicit al său, învestit cu prerogativa de a cerceta şi soluţiona plângerile persoanelor vătămate în drepturile lor prin abuzuri ale administraţiei regale[1)].

În limba suedeză *ombud* înseamnă mandat, procură, împuternicire. Astfel, *ombudsman* desemnează instituţia învestită de Riksdag printr-un mandat de reprezentare să examineze plângerile ce i se adresează de cei ce pretind că le-au fost încălcate drepturile garantate de constituţie. Ombudsmanul poate fi definit ca autoritatea numită de Parlament şi răspunzătoare faţă de acesta, căreia i se conferă prin constituţie sau printr-o lege specială dreptul de a soluţiona plângerile ce i se adresează de către cetăţenii care pretind că organele executive le-au încălcat sau nesocotit drepturile recunoscute la nivel constituţional.

Iniţial, a fost numit un singur ombudsman, dar în prezent Riksdagul numeşte patru ombudsmani.

Instituţia a fost apoi preluată de Finlanda (1919), Danemarca (1953), Norvegia (1952). În prezent, instituţia ombudsmanului este consacrată în peste 50 de state: Marea Britanie, Franţa, Spania, Ungaria, Portugalia, Olanda, Italia, Polonia, R.F.G., Austria, România ş.a. Practic, instituţia ombudsman-ului a căpătat în prezent caracter universal, fiind întâlnită pe toate continentele, indiferent dacă este consacrată la nivel naţional ori regional, sau dacă atribuţiile sale sunt generale sau specializate pe domenii.

Denumirea instituţiei ombudsmanului diferă de la ţară la ţară: Mediateur de la Republique (Franţa); Defensor del Pueblo (Spania); Provedor de Justicia (Portugalia); Volksanwaltschaft (Austria); Diwan El Mazalem (Egipt); Difensore Civico (Italia); Parliamentary Commissioner for Administration (Marea Britanie); Avocatul Poporului (România) ş.a.[2)]

În Austria, instituţia este formată din trei „Apărători ai Poporului", fiecare reprezentând cele trei partide politice principale. Mandatul Apărătorilor Poporului durează şase ani, putând fi reînnoit. Competenţa ombudsmanilor austrieci se reduce la administraţia federală şi autorităţile autonome. În Franţa este numit un singur ombudsman de către Guvern. În Danemarca sunt alese 1-2 persoane de către Folketing (art. 55 din Constituţie), competenţa acestora constă în controlarea administraţiei civile şi a administraţiei militare. Sunt cuprinşi în control: miniştrii, funcţionarii publici, orice persoană care lucrează în serviciul Guvernului, administraţia locală. În Elveţia se aleg cel puţin doi ombudsmani, potrivit Legii de organizare judecătorească, fiecare fiind responsabil pentru un anumit domeniu. În Spania este ales de Cortesurile

---

[1)] Sistemul a fost instituit în 1713 şi s-a perfecţionat pe parcurs. Din 1776 ombudsmanul suedez a purtat denumirea de Cancelar al Dreptăţii. Constituţia Suediei din 1809 a consacrat instituţia ombudsman-ului şi prevede, în acest sens, în Cap. XII art. 6 că „Riksdag-ul va desemna din cadrul său şase comisari de supraveghere însărcinaţi cu controlarea activităţilor statului şi va putea extinde acest control şi asupra altor activităţi. El va emite instrucţiuni în atenţia acestora. Aceşti comisari de supraveghere vor putea, conform dispoziţiilor legale, să solicite actele, informaţiile şi avizele necesare în vederea exercitării controlului lor".

[2)] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 675-676.

Generale, ca împuternicit al acestuia, un singur ombudsman, ajutat de doi adjuncţi. Ombudsmanul spaniol se bucură de inviolabilitate (nu poate fi arestat, amendat, urmărit, judecat pentru opiniile formulate sau pentru actele emise în exercitarea atribuţiilor), cu excepţia cazului când există flagrant delict. Ombudsman-ul portughez este numit pentru un mandat de patru ani, care poate fi reînnoit o singură dată. Acesta beneficiază de imunitate.

În doctrina şi practica constituţională este constant subliniată importanţa instituţiei Ombudsmanului pentru garantarea şi, îndeosebi, pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Obudsmanul este numit de Parlament pentru un mandat a cărui durată diferă de la stat la stat. De obicei, mandatul ombudsmanului este de patru ani. Parlamentul deţine, totodată, dreptul de a-l revoca pe ombudsman înainte de expirarea mandatului, dacă acesta s-ar face vinovat de încălcarea Constituţiei sau a legilor ori dacă ar avea o conduită reprobabilă. În Marea Britanie, Franţa, Egipt, Venezuela, Pakistan, Ghana, ombudsmanul este numit de Guvern. În Quebec, ombudsmanul este desemnat de Parlament pe baza propunerii făcute de Guvern. În Israel şi Noua Zeelandă, propunerile de candidaţi pentru funcţia de ombudsman sunt făcute de Parlament Guvernului care este competent să numească pe ombudsman.

În principiu, ombudsman-ul îşi desfăşoară activitatea la nivel naţional. Aceasta nu este o regulă. De pildă, în S.U.A. nu a fost înfiinţată o asemenea instituţie la nivel federal. În schimb, există un număr foarte mare de ombudsmani la nivelul unor state membre ale Uniunii, al unor municipalităţi sau chiar în instituţii sau companii private. De asemenea, există ombudsmani având o jurisdicţie materială specializată (de exemplu: la viaţa universitară; asistenţă socială)[1].

De asemenea, nimic nu împiedică ca Guvernul să instituie un organism guvernamental având ca atribuţie să analizeze şi să soluţioneze plângerile împotriva acestuia sau împotriva unor departamente sau agenţii executive şi să aplaneze astfel conflictele între cetăţean şi administraţia publică centrală şi locală. Se înţelege că o asemenea instituţie ar avea o sferă mai îngustă de activitate şi, oricum, autoritatea sa ar fi mult inferioară celei a ombudsmanului parlamentar.

În principiu, puterea ombudsmanului se reduce la dreptul de a face recomandări autorităţilor publice vinovate de încălcarea drepturilor unor persoane, de a controla activitatea organelor administraţiei publice cărora le revin atribuţii în domeniul drepturilor omului, de a inspecta instituţii de deţinere (penitenciare, instituţii – şcoli de reeducare, centre de internare a minorilor), spitale, şcoli ş.a. În unele sisteme constituţionale, însă, ombudsmanul are dreptul de a acţiona în justiţie, în condiţiile

---

[1] A se vedea *H.B. Iacobini*, O instituţie nouă de drept administrativ (ombudsman). Experienţa administraţiei nord-americane, în Studii de drept românesc, nr. 2/1990. În Suedia, în afara instituţiei ombudsmanului parlamentar (Ombudsman de Justiţie), Guvernul a desemnat cinci ombudsmani guvernamentali, fiecare având o competenţă materială strict limitată la anumite domenii de activitate: concurenţă, protecţia consumatorilor, egalitatea între sexe, combaterea discriminărilor etnice (a se vedea: *I. Ceterchi*, Instituţia ombudsmanului în Suedia, S.D.R. nr. 1-2/1991; *F. Delpérée*, Le Médiateur, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 17-44).

prevăzute de lege, funcţionarii care s-au făcut vinovaţi de încălcarea drepturilor unor persoane sau de a întreprinde anchete. Dreptul de acţiune judiciară se bazează, în acest caz, pe învestirea, prin constituţie, a ombudsmanului cu atribuţia de a veghea la respectarea legilor în domeniul drepturilor omului. Dreptul la acţiune judiciară este recunoscut ombudsmanului în Suedia, Finlanda şi Danemarca[1)].

În funcţie de numărul ombudsmanilor care compun instituţia, competenţa acestora este generală sau specializată (administraţie, justiţie, armată, taxe şi impozite, protecţie socială ş.a.).

În exercitarea atribuţiilor sale, ombudsmanul nu se substituie altor organisme cărora le sunt conferite atribuţii privind apărarea dreptului omului, avem în vedere, îndeosebi, organele judiciare.

În ceea ce priveşte statutul său şi raporturile cu alte autorităţi publice, trebuie menţionat că ombudsmanul este independent faţă de toate celelalte autorităţi publice, inclusiv faţă de parlament, care îl numeşte şi îl poate revoca înainte de expirarea mandatului său[2)]. Comisia de la Veneţia a reţinut într-o opinie că „modelul cel mai larg urmat pentru instituţia ombudsman-ului sau apărătorului drepturilor fundamentale poate fi descris pe scurt ca fiind acela al unui oficial independent având ca rol principal de a acţiona ca intermediar între popor/ persoană şi stat, precum şi administraţia locală, fiind în măsură în această funcţie să monitorizeze activităţile administraţiei prin posibilităţi de anchetă şi acces la informaţii şi de a adresa administraţiei recomandări bazate pe lege şi echitate în sens larg, pentru a contracara şi remedia încălcările de drepturi fundamentale şi cazurile de administrare defectuoasă"[3)]. De altfel, nu este permisă nicio ingerinţă în activitatea ombudsmanului, nici chiar din partea parlamentului. Deşi este independent faţă de celelalte autorităţi publice, ombudsmanul prezintă anual un raport parlamentului privind cazurile pe care le-a investigat, soluţiile date ş.a. De asemenea, în raportul anual pot fi făcute recomandări parlamentului şi guvernului privind perfecţionarea legislaţiei în materie sau a activităţii unor departamente sau alte autorităţi guvernamentale ori ale administraţiei publice care interesează drepturile omului[4)]. Pentru a consolida independenţa ombudsmanului, legislaţia referitoare la organizarea şi funcţionarea instituţiei stabileşte o serie de incompatibilităţi între calitatea de ombudsman şi orice alte funcţii publice şi private. Ombudsmanul beneficiază şi de un regim de imunitate.

Pentru a-şi exercita în condiţii corespunzătoare activitatea, ombudsmanul are nevoie de concursul celorlalte autorităţi publice.

[1)] A se vedea, în acest sens, The Danish Ombudsman, DJOF Publishing, Copenhagen, 1995.

[2)] A se vedea *I. Ceterchi*, op. cit., p. 53.

[3)] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Possible Reform of the Ombudsman Institution în Kazakhstan, CDL-AD(2007)020, parag. 7, 9 şi 10 (*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)020-e*). A se vedea şi European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova, CDL-AD(2015)017, parag. 22 (*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)018-e*).

[4)] *J.L. Maiorano*, Ombudsmanul şi protecţia drepturilor omului, Drepturile omului nr. 1/1992.

Constituţia sau, după caz, legile de organizare şi funcţionare a acestei instituţii prevăd, în acest caz, obligaţia autorităţilor publice de a pune la dispoziţia ombudsmanului toate datele, informaţiile şi documentele de care acesta ar avea nevoie pentru a-şi exercita atribuţiile[1]. Ombudsmanul îşi exercită atribuţiile la plângerea persoanelor ale căror drepturi au fost vătămate sau din oficiu, când are informaţii, date privind încălcarea unor drepturi cetăţeneşti sau când constată el însuşi asemenea încălcări. În general, exced competenţei de investigaţie a ombudsmanului membrii guvernului, parlamentarii şi membrii aleşi ai administraţiei publice locale. Motivul unei asemenea derogări este simplu: deputaţii, senatorii, membrii aleşi ai organismelor administraţiei publice locale sunt reprezentanţi ai poporului sau, după caz, ai populaţiei unor comunităţi locale, iar miniştrii răspund politic în faţa Parlamentului[2].

Cererile care se adresează ombudsmanului trebuie făcute în scris şi semnate. În principiu, anonimele nu se iau în considerare, ceea ce nu împiedică însă ca o plângere anonimă să fie motivul sesizării din oficiu al ombudsman-ului şi punctul de declanşare a unei expertize de rutină. În legislaţia statelor referitoare la organizarea şi funcţionarea instituţiei ombudsmanului, se prevede că nu se iau în considerare plângerile cetăţenilor ale căror drepturi au fost încălcate cu unu sau, după caz, cu doi ani înainte de sesizarea ombudsmanului.

Activitatea acestuia este în principiu publică, ceea ce nu împiedică ca persoanele lezate să solicite ombudsmanului caracterul confidenţial al plângerii. De asemenea, ombudsmanul poate decide din proprie iniţiativă caracterul secret al activităţii sale pentru motive temeinice (de exemplu: apărarea secretelor militare, a ordinii publice, a moralei). Nu trebuie exclus nici dreptul unor instituţii publice de a solicita pentru motive temeinice confidenţialitatea unor investigaţii ale ombudsmanului. Actele emise de ombudsman în exercitarea atribuţiilor sale sunt acte de autoritate.

Atracţia faţă de rolul şi funcţiile ombudsmanului a avut ca urmare receptarea instituţiei şi de către Parlamentul European (art. 159-161 din Regulamentul acestuia).

---

[1] A se vedea, de pildă: The National Ombudsman of the Netherlands, Annual Report 1992, Haga, aprilie 1993; The Swedish Parliamentary Ombudsman, Report for the period July I 1990 to June 30 1992. În legătură cu istoria dezvoltării instituţiei ombudsmanului, a se vedea *L. Busk*, The History and Development of the Institution of Ombudsmans, în The Danish Ombudsman, p. 23-32.

[2] *I. Ceterchi*, op. cit., p. 54.

TITLUL IV
Organizarea şi interferenţa (colaborarea) puterilor

Capitolul I
Modul de organizare şi funcţionare a structurilor de guvernare

Într-un sens larg, *structura guvernamentală cuprinde ansamblul de organisme prin care se exercită cele trei puteri, potrivit unor norme, principii şi metode ce diferă de la un stat la altul, în funcţie de realităţile şi condiţiile social-istorice, politice şi, evident, de tradiţiile sale constituţionale.*

Prin urmare, a studia structura guvernamentală existentă într-un anumit stat şi într-o anumită etapă de dezvoltare a acestuia, înseamnă a studia structura organismelor care exercită una sau alta din formele puterii, principiile, normele şi metodele aflate la baza desemnării, organizării şi funcţionării acestora, adică modalităţile de constituire, prerogativele, atribuţiile, competenţa ce le sunt conferite, precum şi conexiunile existente între ele[1]. Putem astfel vorbi de o structură legislativă, de o structură executivă şi de o structură a organelor judecătoreşti. Putem vorbi şi de o structură de guvernare unitară şi armonioasă, rezultat al împletirii acestora, adică de sistemul politic în sensul restrâns al noţiunii.

§1. Modul de desemnare a structurilor prin care se exercită guvernarea

Desemnarea este actul oficial în baza căruia o persoană sau un organism este învestit cu prerogativele de a exercita o anumită funcţie implicând autoritatea puterii de stat (spre exemplu: alegerea parlamentului; alegerea şefului statului; numirea sau desemnarea primului-ministru; numirea miniştrilor; numirea unui prefect; numirea judecătorilor). Corespondentul actului de numire pentru revocare este actul de eliberare din funcţie.

Problema respectării procedurii legale de desemnare are o mare importanţă, deoarece de aceasta depinde legitimitatea oricărui organism care exercită puterea şi, prin urmare, legitimitatea activităţii persoanei care înfăptuieşte prerogativele conferite

---

[1] A se vedea şi *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Vol. I. Théorie générale des institutions politiques, Cujas, Paris, 1973, p. 241.

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

organismului respectiv. Desemnarea trebuie să respecte o procedură legală şi solemnă. Desemnarea are aici un sens generic, referindu-se atât la alegere, cât şi la numire.

Spre deosebire de procedura legală a desemnării sau a învestirii, cucerirea puterii prin forţă (lovitură de stat, agresiune militară, puci, insurecţie) şi constituirea de către autorii loviturii de stat sau sub presiunea acestora, a unui nou organism de guvernare sau înlocuirea unei persoane răsturnate de la putere, cu o alta, nu reprezintă un procedeu constituţional de desemnare, ci, dimpotrivă, o răsturnare a puterii constituţionale şi a ordinii legale ale unui anumit stat. În cazul în care, însă, răsturnarea de la putere a unor guvernanţi este impusă prin forţă de o grupare de opoziţie înarmată şi susţinută de majoritatea populaţiei, desemnarea altor persoane în funcţiile guvernamentale, ca rezultat al puciului, este pe deplin legitimă sub aspect politic şi moral, legitimitatea constituţională urmând să fie consfinţită ulterior printr-un act juridic special. Experienţa Revoluţiei burgheze din Franţa, din 1789, ca şi cea a revoltei populare române din 22 decembrie 1989 sunt similare din acest punct de vedere.

În practica constituţională contemporană sunt cunoscute şi aplicate următoarele procedee de desemnare a instituţiilor politice cu rol de guvernare: succesiunea ereditară; cooptarea sau asocierea; alegerea.

§2. Succesiunea ereditară

Acest mod de desemnare constă în transmiterea prerogativelor constituţionale ale monarhului, în cazul decesului sau renunţării sale la tron, Coroana se transmite succesorului monarhului care, în principiu, nu are altă alternativă în afara acceptării tronului[1]. Succesiunea ereditară a fost procedeul cel mai răspândit în Evul Mediu şi este caracteristică tuturor regimurilor monarhice. În funcţie de condiţiile concret-istorice existente într-un regat sau altul, ca şi de legăturile dinastice consolidate într-un lung proces istoric, succesiunea tronului, ca efect al ereditătii, s-a înfăptuit prin mai multe modalităţi, toate având, practic, aceleaşi efecte. În plan istoric pot fi identificate:

a) succesiunea în linie directă (părinte-fiu sau fiică);

b) succesiunea în linie colaterală (unchi-nepot; frate-soră);

c) succesiunea în linie paternă sau/şi succesiunea în linie maternă;

d) succesiunea bazată pe recunoaşterea dreptului primului născut; se poate exclude succesiunea femeilor şi a descendenţilor acestora (Legea salică)[2].

Oricare ar fi modalitatea de succesiune, este important de reţinut că succesorul la tron trebuie să facă parte, în principiu, din familia regală respectivă, având calitatea de copil legitim. În cazul în care nu există succesor în familia regală, se desemnează, de regulă, un succesor la tron din altă familie regală.

---

[1] Idem, p. 242.

[2] Pentru conţinutul Legii salice (Lex salica), a se vedea *K. Fischer Drew*, The Laws of the Salian Franks, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991, p. 44-45; *Al.-F. Platon, L. Rădvan* (ed.), De la Cetatea lui Dumnezeu la Edictul de la Nantes, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 19-36.

În legătură cu legitimitatea acestui mod de desemnare şi, în general, cu legitimitatea instituţiei monarhice, în doctrina constituţională s-au formulat două concepţii principale:

a) legitimitatea procedurii succesiunii ereditare este conferită de asumarea de către monarh a unei responsabilităţi directe pentru ocrotirea *„Binelui comun"*, a vieţii supuşilor săi, precum şi pentru apărarea ordinii politice şi sociale[1]. Potrivit unei asemenea concepţii, instituţia monarhiei a fost şi este încă considerată ca un drept patrimonial sau ca un bun aparţinând familiei regale. În consecinţă, se consideră că ereditatea, adică succesiunea la tron are acelaşi regim ca al tuturor celorlalte bunuri care alcătuiesc patrimoniul sau tezaurul regal şi care pot fi transmise prin moştenire.

b) procedura eredităţii fiind asociată milenii de-a rândul cu un drept divin sau cu un sprijin al Divinităţii, care contribuie la înscăunarea monarhului, rezultă că legitimitatea şi autoritatea acestuia ar fi de origine divină[2].

Această construcţie ideologică este foarte veche şi are un fundament politic lesne de identificat: într-o societate predispusă la tulburări sociale, răzmeriţe, conflicte armate între conaţionali, instituţia regalităţii este un factor stabilizator, mediator al tuturor forţelor politice şi al tuturor intereselor care se topesc şi se reforjează în interesul general, a cărui apărare revine, ca o responsabilitate laică, dar şi divină, monarhului. Această

---

[1] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 110-111.

[2] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977, p. 127. În consecinţă, orice atentat la instituţia monarhică a fost socotit ca un atentat la Divinitate. Originea divină a monarhului o întâlnim încă în Vechiul Testament. Astfel, în Cartea întâi a Regilor, cap. 10, este relatată procedura învestirii prin ungerea cu ulei, a regelui Saul în calitate de cârmuitor al evreilor. „Atunci, luând Samuel vasul cel cu untdelemn, a turnat pe capul lui Saul şi l-a sărutat, zicând: Iată Domnul te unge pe tine cârmuitor al moştenirii Sale; vei domni peste poporul Domnului şi-l vei izbăvi din mâna vrăjmaşilor celor dimprejurul lor" (Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, 1992, p. 303). În Evul Mediu exista practica învestirii monarhilor de către Papă, socotit „Vicarul lui Dumnezeu". În felul acesta, puterea sacerdotală se împleteşte cu puterea temporală a monarhului, poporul fiind obligat să se supună acestuia, aşa cum se supune lui Dumnezeu. Primele construcţii ideologice ale dreptului monarhului asupra supuşilor săi le găsim tot în Vechiul Testament (a se vedea Biblia sau Sfânta Scriptură, „Cartea întâi a Regilor", Cap. 8.11-18, 25). În literatura de specialitate s-a subliniat constant că în conştiinţa oamenilor regalitatea a îmbrăcat până în epoca modernă un caracter sacru. Regele era considerat ca un descendent al unui zeu, presupus a fi strămoşul său. Regele sau împăratul era înzestrat cu însuşiri divine, forţa divină fiind prezentă în fiecare membru al familiei regale şi se transmitea şi urmaşilor săi. Găsim această credinţă populară în statele din Orient, Asia, la populaţii din Africa şi America de Sud, în zona mediteraneană în timpul polisurilor greceşti şi mai târziu în Imperiul roman. Potrivit art. 3 din Constituţia Japoniei din 1889, împăratul era considerat sacru şi inviolabil. Această concepţie a durat până la adoptarea Constituţiei din 1946 care a introdus teoria legitimităţii populare a împăratului Japoniei (a se vedea: *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 21-22; *J.P. Roux*, Regele. Mituri şi simboluri, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998, p. 87-127, 130, 133; *M. Fărcăşanu*, Monarhia socială, Fundaţia pentru literatură şi artă „Regele Carol II", Bucureşti, 1940, p. 58-74).

concepţie s-a păstrat în esenţa ei neschimbată, fiecare monarh tinzând să-i aducă amendamente în funcţie de condiţiile concret-istorice în care a domnit.

Teoria tradiţională a „monarhiei de drept divin", susţinută cu fervoare de regii catolici în Evul Mediu, ca şi de mişcările protestante, până târziu în secolul al XVIII-lea, pretinde, aşa cum am arătat deja, că autoritatea Coroanei este un „Dar Divin" şi că se exercită în numele Divinităţii. Motivele „pământeşti" ale unei asemenea construcţii ideologice sunt însă mult mai simple şi mai uşor de observat: în trecut, lupta regalităţii împotriva autorităţii pontificale, iar în epoca modernă, menţinerea prestigiului Coroanei regale faţă de contestatarii săi republicani.

Curios pentru spiritul modern, chiar reformator al doctrinei politice franceze de la sfârşitul secolului al XVIII-lea, această teorie a fost revitalizată în Franţa prin Charta constituţională adoptată în 1814, prin care s-a restaurat monarhia. Ludovic al XVIII-lea, noul Rege al Franţei, considera, în pofida republicanismului revoluţionar din 24 iunie 1793, revigorat după căderea împăratului Napoleon I, că autoritatea sa regală este o „delegaţie din partea Providenţei". În Preambulul Cartei constituţionale din 1814, originea sacră a monarhiei era consfinţită în spiritul autentic tradiţiilor anterioare Revoluţiei din 1789 şi avea ca scop să ofere Regelui şi formei de guvernământ monarhice o legitimitate politică[1)].

Deşi legitimitatea divină a monarhiei este esenţialmente unică în toate dinastiile – rezultat al existenţei şi venerării unei singure divinităţi: Dumnezeu în religia creştină, Budha, Allah ş.a. – practic, manifestarea ei pe plan constituţional a fost diferită de la un stat monarhic la altul, în funcţie de condiţiile concret-istorice în care o populaţie a optat pentru o guvernare monarhică. Într-un proces istoric relativ îndelungat, acest tip de legitimitate şi-a pierdut mult din semnificaţie şi chiar din motivaţiile sale. Astfel, în Franţa monarhică, într-un fel se punea problema legitimităţii „Unsului lui Dumnezeu" în timpul dinastiei Valois până la Revoluţia din 1789 şi altfel a împăratului Napoleon sau chiar a Regelui Ludovic al XVIII-lea în timpul restauraţiei Bourbonilor.

În această ultimă fază a guvernării monarhice în Franţa, practic legitimitatea puterii regelui nu mai avea o semnificaţie divină, în ciuda Chartei din 1814. În noua ordine constituţională instaurată sub influenţa ideologiei liberale promovate de Revoluţia burgheză de la 1789, regele era considerat cel puţin de constituţionalişti – un organ al statului, ale cărui prerogative îi erau conferite prin actul fundamental de organizare şi funcţionare a acestuia (constituţia), adoptată de reprezentanţii naţiunii. „Puterea Regelui este o putere proprie, care îi aparţine prin însăşi natura funcţiunii regale. Odată regele învestit cu această calitate, el deţine puterea direct de la naţiune, nu în virtutea unei delegaţiuni, ci în puterea chemării pe care o implică funcţiunea regală"[2)].

Corespunzător acestei concepţii – evident, mult mai veche decât data la care a fost enunţată de iluştrii dascăli – desemnarea în 1866 a lui Carol I ca principe suveran al celor două principate unite româneşti, s-a făcut ca rezultat al unui plebiscit, deci prin

---

[1)] A se vedea *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 388-390.

[2)] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 267.

manifestarea voinţei suverane a poporului[1]. În secolul al XIX-lea şi-au câştigat un loc tot mai important în constituţiile statelor, prevederile potrivit cărora puterile statului emană de la naţiune, care le încredinţează unor autorităţi publice reprezentative, inclusiv Regelui. Aceste prevederi reprezintă marea evoluţie concepută la cumpăna dintre secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea, în domeniul dreptului public, evoluţie care marchează dispariţia Statului de drept divin şi înlocuirea acestui concept juridic cu un alt concept: Statul cu regim parlamentar a cărui tendinţă este de a deveni un stat de drept[2].

Iată cum atributele suveranităţii care împodobeau, alături de alte briliante, Coroana regală, şi-au mutat locul firesc sub cupola parlamentului, constituit din reprezentanţii poporului. În epoca contemporană, statele monarhice îmbracă forma monarhiei parlamentare.

Potrivit art. 82 din Constituţia României din 1866, puterile constituţionale ale domnitorului erau ereditare în linia descendentă directă şi legitimă a principelui Carol I, din bărbat în bărbat, prin ordinul de primogenitură şi cu excluderea perpetuă a femeilor şi a descendenţilor acestora. Art. 83 adăuga că în lipsa descendenţilor în linie bărbătească ai principelui, tronul va reveni celui mai în vârstă dintre fraţii săi sau descendenţilor acestora, în condiţiile prevăzute în art. 82. Dacă niciunul dintre fraţii săi sau niciunul dintre descendenţii acestora nu ar mai fi fost în viaţă în momentul succesiunii, sau ar declara mai înainte că nu acceptă tronul, domnitorul ar fi numit un alt succesor dintr-o dinastie suverană din Europa, cu acordul a două treimi din numărul membrilor prezenţi ai Reprezentanţei Naţionale (Camera Deputaţilor şi Senatul). Cvorumul de lucru al Reprezentanţei era de trei pătrimi din numărul membrilor fiecărei camere. Dacă niciuna dintre modalităţile menţionate nu ar fi avut ca rezultat desemnarea unui succesor, tronul era declarat vacant. În această situaţie, Constituţia învestea Parlamentul, întrunit într-o singură cameră, să aleagă un domn dintr-o dinastie suverană din Europa Occidentală. Aceleaşi prevederi au fost preluate şi în Constituţia din 1923 şi în cea din 1938[3].

§3. Cooptarea sau asocierea

Este un procedeu de desemnare care constă în asocierea de către titularul unei funcţii, a unei alte persoane, în scopul de a exercita împreună funcţia respectivă[4]. Acest procedeu a fost folosit în unele state monarhice (Imperiul Roman de Apus, în Bizanţ ş.a.). Astăzi, acest sistem şi-a pierdut importanţa practică, fiind însă folosit

---

[1] A se vedea Proclamaţia Locotenenţei Domneşti cu prilejul organizării plebiscitului pentru alegerea directă a Principelui Carol, 11/30 martie 1866, în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 401.

[2] Idem, p. 268. Potrivit art. 56 alin. (1) din Constituţia Spaniei, Regele exercită funcţiile pe care i le atribuie expres Constituţia şi legile.

[3] Cele trei constituţii pot fi consultate în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016.

[4] *C. Cadoux*, op. cit., p. 247-251.

pentru cooptarea de noi membri în diferite instituţii academice. Cu toate acestea, procedeul se foloseşte în Belgia pentru cooptarea în Senat a şase senatori, care urmează să completeze gruparea lingvistică olandeză şi a patru senatori aparţinând grupării lingvistice franceze[1)].

§4. Alegerea

Alegerea constituie un act prin care cetăţenii cu drept de vot aleg candidaţii propuşi de partide sau alianţe politice pentru a fi învestiţi într-o anumită funcţie electivă. Alegerea este un procedeu democratic pentru că în felul acesta guvernanţii sunt aleşi de către popor. Se poate spune, fără teama de a greşi, că stipularea în constituţie a dreptului de a alege şi conferirea acestui drept, chiar şi numai unor segmente ale populaţiei (democraţia cenzitară), marchează ruperea definitivă a individului de societatea feudală profund inegalitară, cu alte cuvinte, emanciparea sa politică.

În epoca contemporană, alegerea este procedeul cel mai răspândit de desemnare a guvernanţilor, atât a membrilor parlamentului şi a preşedintelui de republică, cât şi indirect, a miniştrilor, deoarece aceştia sunt propuşi de partidele care au obţinut un număr mare de voturi, iar componenţa guvernului este aprobată de reprezentanţii aleşi ai poporului.

Procedura alegerilor este modalitatea constituţională cea mai firească prin care poporul participă indirect la luarea deciziilor politice[2)]. Una dintre preocupările fundamentale ale unor organisme internaţionale, cum ar fi Consiliul Europei, U.E., O.S.C.E. ş.a. se centrează pe afirmarea rolului cetăţenilor în procesul de adoptare a deciziilor politice, îndeosebi la nivel parlamentar. Tocmai de aceea, la numeroase reuniuni ale organismelor respective sau structuri interne ale acestora se subliniază cerinţa funcţionării democratice ale parlamentelor şi chiar se avansează ideea unui model de parlament pentru viitor, demers extrem de dificil datorită deosebirilor între diferitele sisteme de guvernare.

Punctul forte al schimbărilor preconizate îl constituie principiul potrivit căruia legitimitatea reprezentării politice nu poate fi întărită fără utilizarea unor noi modalităţi de atragere a cetăţenilor la procesul de adoptare a deciziilor de guvernare. În Rezoluţia nr. 1121 din 22 aprilie 1997 a Adunării parlamentare a Consiliului Europei se subliniază, în acest sens, că o democraţie veritabilă şi viabilă depinde de concursul activ al cetăţenilor. Participarea lor la viaţa politică şi cooperarea lor în cadrul instituţiilor politice este, astfel, un factor determinant pentru buna funcţionare a instituţiilor democratice. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei consideră – în documentul menţionat – că posibilităţile de participare directă a cetăţenilor la viaţa politică oferite de sistemul reprezentativ trebuie să fie aprofundate pentru a se răspunde mai bine aşteptărilor acestora.

[1)] *F. Delpérée* (coord.), La Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 113.

[2)] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 86-100, p. 215.

Desigur, alegerea nu este suficientă prin ea însăşi pentru a asigura un regim politic democratic. În sistemele politice socialiste, şeful statului este ales succesiv, respectându-se formal procedurile democratice, dar practic, în aceste sisteme s-au instaurat adevărate „monarhii de tip socialist", iar regimul politic este în formele sale practice, antidemocratic.

Uneori, alegerea este combinată cu procedeul eredităţii în formarea unei anumite structuri de guvernare. De pildă, membrii Camerei Lorzilor sunt desemnaţi, în principiu, potrivit principiului eredităţii, iar membrii Camerei Comunelor prin alegeri democratice. Cele două camere legislative formează împreună, alături de Regină, Parlamentul Marii Britanii[1].

Exprimându-şi opţiunea electorală pentru un candidat sau pentru altul, electoratul participă la constituirea structurilor de guvernare. Variante ale acestui procedeu sunt referendumul şi plebiscitul. Deşi referendumul ca şi plebiscitul sunt forme instituţionale de consultare a poporului în statul modern, forme ale acestora au fost utilizate încă în Evul Mediu[2].

Referendumul este *actul prin care cetăţenii cu drept de vot sunt chemaţi să se pronunţe prin „da" sau „nu" („pentru" sau „împotrivă") în legătură cu adoptarea unui document politic sau juridic având o importanţă fundamentală pentru popor, ca şi pentru stat, sau să răspundă prin „da" sau „nu" la o anumită întrebare privind o problemă de interes naţional sau aprobarea unei decizii de conducere statală de importanţă deosebită*[3]. Referendumul poate fi consultativ sau decizional. Referendumul consultativ nu are efect obligatoriu, în timp ce referendumul decizional produce efecte juridice. Referendumul decizional poate fi constituţional sau legislativ. Din punct de vedere decizional, referendumul poate fi normativ, când validează un act normativ, sau când abrogă dispoziţii legale.

Plebiscitul este, din punct de vedere al formei, un referendum care însă nu se referă la un document, ci la un individ. Libertatea de alegere este redusă la votul *pentru* sau *contra* candidatului propus[4].

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 253.

[2] A se vedea, pe larg, *G. Sofronie*, Principiul naţionalităţilor în Tratatele de pace din 1919-1920, Ed. Albatros, Bucureşti, 1999, p. 16-18.

[3] Pentru o prezentare comparativă a referendumului în diferite sisteme constituţionale, a se vedea *B. Chantebout*, op. cit., p. 225-231. A se vedea şi: *B. Mercuzot*, La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire au droit constitutionnel, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 3/1995; *R. Darnoux*, Lex techniques de dèmocratie semi-directe sous la Veme Rèpublique, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 2/1995; *J.L. Quermonne*, Les régimes politiques occidentaux, Editions du Seuil, Paris, 1994, p. 89-93.

[4] În dreptul roman prin plebiscit se înţelegea ceea ce plebea decide şi hotărăşte *(Plebiscitum est quod plebs iubet atque constituit)*. A se vedea *F. Ştef*, Dicţionar de expresii juridice latine, Ed. Oscar Print, Bucureşti, 1995, p. 169. Potrivit unei alte definiţii romane *Plebiscitum est quod plebs plebeio magistratu interrogante, veluti tribuno, constituebat* (Institutionum juris, I, 2, 4, Corpus Juris Civilis. Luttetiae Parisiorum, Paris, 1888, p. 120). În dreptul public roman plebiscitul era un instrument democratic prin care plebea vota o anumită

Aducerea unui prinţ dintr-o dinastie străină în Principatele Române după îndepărtarea lui Cuza a fost hotărâtă prin plebiscit, electoratul fiind chemat să se pronunţe *împotriva* sau *pentru* desemnarea unui principe străin.

În realitate, scopul plebiscitului este de a ratifica şi a legitima, de către cetăţeni, dobândirea sau preluarea puterii de către o anumită persoană[1]. În anumite situaţii, dobândirea sau preluarea puterii de către un lider sau de un grup restrâns este însoţită şi de un document politic.

Constituţia României din februarie 1938 a fost aprobată prin plebiscit. În art. 100 din Constituţie se prevedea că aceasta „după ce va fi edictată de Rege, va fi supusă naţiunii române spre bună ştiinţă şi învoire". Indiferent de rezultatul plebiscitului, Constituţia urma să fie promulgată de regele Carol al II-lea. În general, procedeul este utilizat în regimuri autoritare sau dictatoriale pentru a se da o aparenţă democratică guvernării politice (constituţie-statut).

În ceea ce priveşte plebiscitul organizat în România la un an de la numirea generalului Antonescu în funcţia de prim-ministru (Conducătorul Statului), acesta nu urmărea conferirea unei „aparenţe democratice" unui regim politic autoritar caracterizat printr-o puternică criză internă şi izolarea ţării pe plan extern, acutizate şi adâncite dramatic prin pierderile teritoriale suferite în vara anului 1940 şi puternica presiune a Germaniei, ci verificarea sprijinului popular acordat de poporul român politicii guvernului Antonescu. Rezultatul plebiscitului: 3.446.889 voturi *da* şi doar 68 *nu*, este pe deplin concludent[2].

În regimurile politice bazate pe monopolul partidului unic, alegerea unui lider tinde să se transforme într-un plebiscit, deşi formal se respectă cu scrupulozitate procedeul democratic al alegerii.

În cazul referendumului, cetăţenii care îşi exprimă opţiunea pentru una sau alta dintre alternativele supuse consultării populare se constituie într-un *corp referendar*[3].

Orice proiect politic, indiferent de natura sa, trebuie să fie iniţiat cu luarea în consideraţie a impactului său social, în funcţie de care depinde şi legitimitatea sa. Un proiect politic provenit de la vârful guvernării, al unei elite politice, care nu reflectă îndeajuns cerinţele şi necesităţile populaţiei, riscă să rămână doar un exerciţiu de guvernare sau cel mult un subiect de dezbatere teoretică pentru analişti sau pentru

---

hotărâre propusă de tribuni. Plebiscitul nu avea putere executorie decât cu acordul Senatului. Prin Legea Horatia şi Valeria s-a decis, ulterior, că plebiscitele căpătau automat putere de lege (a se vedea *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin el Cie, Libraires-Éditeurs, Paris, 1896, p. 577).

[1] La 9 noiembrie 1941, în România a fost organizat un plebiscit prin Decretul-lege nr. 3052 din 5 noiembrie 1941, pentru chemarea Adunării Obşteşti plebiscitare, prin care electoratului i s-a cerut să-şi exprime opinia despre guvernarea antonesciană. Cu majoritate covârşitoare de voturi, programul de guvernare al mareşalului Antonescu a fost aprobat de Naţiune (M.Of. nr. 263 din 5 noiembrie 1941).

[2] A se vedea ziarul Timpul din 24 noiembrie 1941.

[3] Am optat pentru această denumire pentru a face o distincţie clară între corpul electoral care îşi exprimă voinţa în privinţa alegerilor parlamentare, prezidenţiale sau locale şi cetăţenii care participă la referendum.

mediul academic. Simpla analiză a programelor de guvernare arată că acestea, deşi se revendică de la aşteptările sociale pe care tind să le reflecte, acoperă doar o mică parte a acestora.

Pentru a spori legitimitatea anumitor proiecte politice, Guvernantul recurge adesea la procedura constituţională a referendumului, considerat instrumentul cel mai relevant şi obiectiv de exprimare a voinţei suverane a unei comunităţi faţă de un anumit proiect guvernamental. Proiectul astfel aprobat capătă legitimitate democratică. Cerinţa resimţită de orice Guvernant de a recurge la consultarea electoratului pentru aprobarea unor decizii ale sale a determinat înscrierea în constituţii a procedurilor referendare. Delicată rămâne doar stabilirea domeniilor sau a problemelor ce urmează a fi supuse consultării electoratului.

Referendumul este, fără îndoială, un procedeu eminamente democratic, dar el păstrează sau pierde această calitate în funcţie de condiţiile în care se realizează.

Opţiunea alegătorului pentru una din alternativele supuse aprobării prin referendum este subiectivă. În plus, alegătorul votează într-o relativă necunoştinţă de cauză, întrucât nu a participat la dezbaterea problemei asupra căreia este consultat. Dacă problema supusă consultării referendare a fost în prealabil convenită între partidele politice, electoratul este chemat, de cele mai multe ori, să îndeplinească un act formal, procedural, care nu este în niciun caz un act de suveranitate naţională. Rezultă cerinţa pregătirii corespunzătoare a electoratului în ceea ce priveşte, între altele, tematica referendumului, importanţa lui, urmările aprobării lui, sau, după caz, ale neaprobării problemei supuse consultării populare, precum şi a procedurii legale de desfăşurare a referendumului.

§5. Diferite modele de instituţii guvernante

Activitatea statului modern se desfăşoară prin intermediul unor organisme sau autorităţi publice prin care se exercită procesul de guvernare. Unele instituţii guvernante au un rol fundamental în exercitarea funcţiilor statului şi în asigurarea stabilităţii acestuia, în apărarea ordinii sociale sau exclusiv a ordinii juridice, în conservarea pluralismului politic etc. Acestea sunt denumite, îndeobşte, instituţii de guvernare sau instituţii politice care se asamblează unitar în sistemul de guvernare al unui anumit stat. Orice sistem de guvernare are la bază trei piloni:

a) capacitatea şi legitimitatea de a edicta norme de conduită general-obligatorii care să direcţioneze dezvoltarea unei anumite societăţi;

b) forţa de a pune în aplicare legislaţia, inclusiv recurgând la represiune şi constrângere fizică, în ultimă instanţă;

c) prerogativa exclusivă de înfăptuire a actului de justiţie.

În planul relaţiilor internaţionale, sistemul de guvernare are ca obiectiv conservarea suveranităţii statului, cooperarea cu alte state (cu respectarea principiilor de drept internaţional), cu organizaţii internaţionale.

Dacă avem în vedere doar componenta parlamentară a sistemului de guvernare, adică parlamentul, acesta are următoarele funcţii:

a) de a adopta legislaţia iniţiată de guvern sau de parlamentari, sau, după caz, de cetăţeni;

b) de a legitima guvernul prin acordarea votului de învestitură;

c) de a controla prin proceduri parlamentare diverse modul în care puterea executivă pune în executare legislaţia şi respectă cadrul constituţional care îi autorizează puterea de reglementare proprie;

d) de a aproba bugetul proiectat de guvern şi de a controla modul în care acesta îl execută anual;

e) de a reprezenta în mod real şi, pe cât posibil, cele mai largi interese socio-profesionale şi comunitare;

f) de a structura forţele politice parlamentare în două grupări cât mai clar delimitate una de alta: majoritatea parlamentară şi opoziţie. În realizarea acestei funcţii, un rol determinant revine sistemului electoral;

g) de formare a opiniei publice şi de educare civică a populaţiei în spiritul valorilor şi intereselor naţionale, al culturii şi ideologiei naţionale, cu respectarea celorlalte identităţi minoritare de factură etnică, lingvistică, religioasă, culturală.

Conceptul modern de parlamentarism, întemeiat pe regulile democraţiei liberale, poate fi descompus şi analizat pe planuri distincte:

a) analiza doctrinelor şi ideologiilor partidelor parlamentare;

b) studiul programelor şi mecanismelor constituţionale de cucerire şi de exercitare a puterii;

c) analiza bazei sociale a partidelor politice şi a nivelului fluctuant de credibilitate electorală al acestora;

d) lupta electorală propriu-zisă pentru înfrângerea adversarilor politici;

e) stabilirea unui anumit raport între majoritatea parlamentară şi opoziţie, ca rezultat al alegerilor legislative şi al alianţelor pre şi postelectorale;

f) raportul între promisiunile electorale, pe de o parte şi nivelul şi calitatea realizării acestora, la sfârşitul mandatului, sau după caz, pe parcursul acestuia, pe de altă parte;

g) transparenţa activităţii de guvernare şi accesul societăţii civile la diferite niveluri ale structurii de guvernare;

h) raportul între democraţia reprezentativă şi formele de participare directă a cetăţenilor la conducere.

Dacă avem în vedere componenta executivă a sistemului de guvernare, aceasta are ca prerogative principale punerea în aplicare a legilor votate de parlament, de a edicta, potrivit puterii sale de reglementare, acte normative *(secundum legem)*, prin care asigură punerea în executare a legilor şi realizarea unor altor obiective ale programului de guvernare în plan intern şi extern şi exercită conducerea generală a administraţiei publice.

Instituţiile politice mai sunt denumite în unele constituţii şi organisme de suveranitate naţională[1)]. Prin intermediul lor, puterea politică se personalizează.

[1)] Art. 113 alin. (1) din Constituţia Portugaliei, adoptată în 1976, prevedea în formularea iniţială că sunt „organisme de suveranitate" Preşedintele Republicii, Consiliul Revoluţiei,

Sunt instituţii guvernante: Parlamentul, Preşedintele/Monarhul, Guvernul, Curtea Supremă de Justiţie, Tribunalul Suprem ş.a. Rolul şi funcţiile sociale ale acestor organisme sunt prevăzute în Legea fundamentală. Astfel, art. 61 alin. (1) din Constituţia României prevede că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării"; aceeaşi constituţie prevede în art. 80 că „Preşedintele României reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării"; art. 102 alin. (1) din Constituţie, că „Guvernul (...) asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice"; art. 126 prevede că „justiţia se realizează prin Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege".

Stabilirea unui anumit model de organizare şi funcţionare a unei instituţii de guvernare (autorităţi publice) trebuie să ţină seama de tradiţiile politice ale statului respectiv, ca şi de realităţile concrete existente în momentul opţiunii pentru un model sau altul[1]. Altfel spus, autoritatea respectivă trebuie să se potrivească firii poporului respectiv, temperamentului său politic, intereselor sale naţionale sau de altă natură.

Această cerinţă se impune în privinţa tuturor instituţiilor de guvernare. Dacă nu se ţine seama de aceste cerinţe, pot apărea disfuncţionalităţi şi chiar tulburări sociale ori politice. Dintr-o asemenea perspectivă, se poate discuta dacă crearea Corpului Ponderator în cele două Principate Unite Române în 1864 – şi stabilirea în acest fel a structurii bicamerale a Parlamentului – era sau nu în concordanţă cu tradiţia poporului nostru în ceea ce priveşte unicameralitatea Corpului Reprezentativ (Parlamentul)[2]. În aceeaşi ordine de idei poate fi discutabilă revenirea la modelul bicameral al Parlamentului român prin Constituţia din 1991.

Oricum, trebuie reţinut că opţiunea pentru un anumit model, indiferent care ar fi acesta, trebuie să întrunească adeziunea poporului.

§6. Structura organului executiv

În funcţie de numărul şi rolul persoanelor care exercită prerogativele de şef al statului, se disting trei tipuri de organizare a acestei structuri a puterii executive.

Adunarea Republicii, Guvernul şi Tribunalele. Art. 110 alin. (1) al Constituţiei aflată în prezent în vigoare prevede că Preşedintele Republicii, Adunarea Republicii, Guvernul şi Tribunalele sunt autorităţi care exercită puterea suverană.

[1] *G. Burdeau*, op. cit., p. 35-38.

[2] Bicameralismul corpului legislativ a fost criticat în doctrina românească, între alţii, de: *C-tin Stere* în Anteproiect de constituţie întocmit de secţia de studii a Partidului Ţărănesc, Viaţa Românească, Bucureşti, 1922; *M. Djuvara*, Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990, p. 165 (M. Djuvara critica doar ideea înfiinţării unui Senat ca „simplă replică a Camerei"); *V. Madgearu*, op. cit., p. 177. Pentru o analiză a argumentelor *pro* şi *contra* principiului bicameralismului, a se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Ed. Socec, Bucureşti, 1915, p. 691-695; *C. Ionescu*, Organizarea bicamerală a Parlamentului României între tradiţie şi oportunitate politică, în Pandectele Române nr. 7/2014.

a) *Executivul monocratic*: este tipul de organizare a puterii executive în care un organism unipersonal deţine puterea reală de decizie executivă (rege, împărat, sultan, preşedinte etc.). Tipul executivului monocratic se întâlneşte îndeosebi în monarhiile absolute, dar şi în regimuri prezidenţiale. Este, în special, cazul S.U.A.[1)]

În regimurile absolutiste sau autoritare, structura organului executiv, care îndeplineşte funcţia de şef al statului, bazată pe modelul monocratic, este o trăsătură caracteristică, intrinsecă sistemului politic. Tipul executivul monocratic poate fi pe deplin compatibil cu principiile democratice.

b) *Executivul colegial sau directorial*: este modelul de organ executiv (şeful statului) compus din mai mulţi lideri învestiţi să exercite împreună puterea executivă supremă sau să adopte deciziile politice. Teoretic, modelul are ca trăsături distinctive:

1. stricta egalitate între toţi membrii organului colegial;
2. exercitarea puterii în mod colectiv;
3. adoptarea deciziilor în unanimitate, astfel încât exprimarea unui vot împotriva propunerii oricăruia dintre membrii organului colegial blochează adoptarea deciziei.

Lipsa uneia dintre cele trei trăsături, practic, criterii de apreciere a respectării regularităţii organizării şi funcţionării organului colegial, este un semn că tipul de guvernare colegială a fost *de facto* înlocuit cu modelul monocratic. Uneori, organul executiv suprem de tip colegial a fost însă deformat în practică, fără ca trăsăturile sale distinctive sau principiile sale structurale să fie substanţial afectate. În fapt, se produce o deteriorare a „egalităţii" membrilor organului executiv colegial, unul sau unii dintre ei dobândind sau asumându-şi o poziţie predominantă faţă de ceilalţi. Astfel, în Franţa, acest organism a purtat mai întâi denumirea de Consiliu Executiv (1793), apoi de Directorat (iniţial format din 24 de membri, numărul lor fiind apoi redus la 5 în timpul generalului Bonaparte – octombrie-noiembrie 1799). Prin lovitura de stat „18 Brumar" din 1799, acest organism a fost înlocuit cu un consulat format din 3 consuli, dintre care unul era Prim consul – funcţie exercitată de generalul Bonaparte.

Un exemplu contemporan de organ suprem executiv colegial este Consiliul Federal al Elveţiei (organ executiv al federaţiei), care exercită atribuţia de şef al statului.

În fostele state socialiste a fost instituit, după modelul sovietic, un organism colegial având atribuţiile unui şef al statului. Numărul membrilor acestui organism, ca şi denumirea sa, au variat de la ţară la ţară şi chiar şi în interiorul aceluiaşi stat, de la o etapă la alta. În Uniunea Sovietică, organismul respectiv s-a numit Prezidiul Sovietului Suprem; în România, Prezidiul Republicii Populare Române (format iniţial din C.I. Parhon, M. Sadoveanu, Şt. Voitec, Gh.C. Stere, I. Niculi), apoi Prezidiul Marii Adunări Naţionale, transformat în 1961 în Consiliul de Stat[2)]. În R.P. Chineză, după

[1)] În unele lucrări, acest model este denumit „executiv monist unitar" (*C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 105).

[2)] Atât Prezidiul R.P.R., cât şi Prezidiul MAN, din anul 1961 până în anul 1974, au exercitat prerogativele de şef al statului. Renunţând la principiul separaţiei puterilor în stat, doctrina marxistă a teoretizat, în realitate, regimul confuziei puterilor, facilitând, pe această cale, instituirea şi legalizarea guvernării dictatoriale. O expresie a acestei renunţări a fost şi

desfiinţarea funcţiei de Preşedinte al Republicii în 1975, preşedintele Comitetului Permanent al Adunării Populare Naţionale a îndeplinit funcţia de şef al statului[1]. Constituţia adoptată la 4 decembrie 1982 a reintrodus în sistemul constituţional al Republicii Populare Chineze funcţia de preşedinte al republicii (art. 79) ales de parlament (Congresul Naţional al Poporului).

c) *Executivul dualist*: este constituit din două organisme distincte, unul unipersonal, iar altul colegial, fiecare având anumite prerogative pe care le exercită separat unul de celălalt. În practica constituţională există un executiv dualist clasic, precum şi forme atipice ale acestuia.

Trăsătura caracteristică a executivului dualist clasic rezidă în faptul că este compus din două instituţii separate, fiecare dintre ele având prerogative şi funcţii distincte. Aceste două organisme sunt: şeful statului (nu interesează dacă ne situăm într-o formă de guvernământ monarhică sau republicană) şi guvernul propriu-zis, condus de primul-ministru. Acest tip de executiv mai poartă denumirea de „executiv bicefal".

În practică, constituţia prevede dispoziţii de natură să prevină conflicte între monarh/preşedinte şi primul-ministru (competenţele acestora sunt strict delimitate). Acest tip de executiv este rezultatul unei evoluţii istorice îndelungate şi s-a concretizat îndeosebi în regimul politic parlamentar. În regimurile politice parlamentare, problema esenţială este cea a raporturilor dintre monarh/preşedinte-guvern-parlament.

Constituţia, aplicând principiul separaţiei puterilor, a stabilit că în astfel de regimuri politice monarhul sau preşedintele „va guverna, dar nu va conduce". Potrivit acestei scheme teoretice, şefului statului (monarh/preşedinte) nu îi sunt conferite puteri reale, având, în general, un rol decorativ (de exemplu: Marea Britanie, Japonia, Italia, Germania). În schimb, guvernul deţine pârghiile guvernării, dar este supus unui control politic exercitat de către parlament.

Se poate concluziona că executivul dualist clasic se caracterizează prin faptul că şeful statului şi guvernul sunt plasaţi pe poziţii diferite şi, în principiu, sunt independenţi unul faţă de celălalt. Totodată, şeful statului este independent şi faţă de parlament; de asemenea, nu are puteri reale şi este iresponsabil din punct de vedere politic. În schimb, primul-ministru conduce efectiv guvernul, formulând şi aplicând programul de guvernare la nivel naţional. În raport cu parlamentul, guvernul este responsabil politic în faţa acestuia[2].

---

conferirea organismelor colegiale, a unor atribuţii de natură executivă (de vreme ce ele îndeplineau rolul de şef al statului), în timp ce erau incluse în categoria organelor supreme ale puterii de stat, alături de parlament. În România, în anul 1974 atribuţiile Consiliului de Stat ca şef al statului au fost preluate de un nou organ al puterii: Preşedintele Republicii. În Bulgaria, Polonia, Ungaria, R.D. Germană, organul colegial a purtat denumirea de Consiliu de Stat şi a îndeplinit rolul de şef al statului. Preşedinţii acestui organism au fost secretarii generali ai partidelor comuniste respective, astfel încât T. Jivkov, W. Gomulka, J. Kadar, N. Ceauşescu, E. Honecker şi alţi lideri comunişti au putut să reprezinte statele respective în foruri internaţionale, să fie primiţi de şefii de stat ai altor ţări, nu în calitate de conducători de partid, ci în calitate de şefi de stat.

[1] A se vedea *T. Tche-Hao*, Les institutions chinoises et la Constitution de 1978, în Notes et etudes documentaires, La Documentation française nr. 4501, 4502/1979, p. 70-71.

[2] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 261-262.

O asemenea organizare a puterii executive prezintă dezavantajul de a opune şeful statului parlamentului, fricţiunile între ei putând duce la crize politice. Evident, fricţiuni pot apărea şi între şeful statului şi premier.

O variantă a executivului dualist este executivul „monocefal", care constă în cumularea de către aceeaşi persoană a atribuţiilor de şef al statului şi de prim-ministru. Această variantă de executiv dualist are avantajul de a conferi şefului de stat puteri mai mari decât cele ale altui şef de stat dintr-un sistem parlamentar, dar şi dezavantajul că şeful statului este supus controlului parlamentului. Această variantă prezintă unele similitudini cu sistemul prezidenţial, datorită prerogativelor însemnate conferite şefului statului, dar se întâlneşte doar în sistemele parlamentare, întrucât puterea legiuitoare controlează politic pe şeful statului, precum şi guvernul. Această variantă s-a introdus în unele dintre statele africane post coloniale (Madagascar, Senegal, Tunisia, Tanzania), unde funcţia de prim-ministru a fost suprimată, şeful statului deţinând pârghiile guvernării, dar sub controlul parlamentului[1)].

§7. Structura organului legislativ

În practica constituţională a altor state, pentru a defini autoritatea legiuitoare se folosesc expresii diferite: Congres (S.U.A.), Dietă (Japonia), Knesseth (Israel), Cortesurile Generale (Spania), Duma (Rusia), Riksdag (Suedia), Parlament (România) etc.

Parlamentul este compus din membri aleşi. Există şi cazuri când unii dintre parlamentari au fost numiţi sau fac parte de drept din organismul legislativ (Canada, Italia, Marea Britanie). Deci, pentru constituirea Parlamentului se poate recurge atât la alegeri parlamentare, cât şi la procedura numirii ori succesiunii ereditare (ex. Camera Lorzilor).

Numărul parlamentarilor diferă în funcţie de mărimea populaţiei. Parlamentul poate fi monocameral sau bicameral, practica statelor fiind în această privinţă foarte diferită. Astfel, în Finlanda, Danemarca, Norvegia, Suedia şi Portugalia, parlamentul este format dintr-o singură cameră legislativă. De asemenea, în Franţa, sub imperiul constituţiilor din 1791, 1793 şi 1946, Parlamentul a fost unicameral. Statele socialiste unitare au optat pentru sistemul unicameral. Pe continentul african se înregistrează o tendinţă spre unicameralism. Cele mai multe state, însă, au optat pentru un sistem parlamentar bicameral. Bicameralismul are la origine trei factori, fiecare stat putând opta, după împrejurări, pentru unul dintre aceştia. Trebuie menţionat că în statele federale parlamentul este obligatoriu bicameral. Cei trei factori care au determinat apariţia bicameralismului sunt:

a) stratificarea socială, fiecare clasă socială dorind să fie reprezentată în parlament;

b) existenţa statelor federale;

c) reprezentarea intereselor socio-profesionale (bicameralismul corporativ).

[1)] Idem, p. 263-264.

În favoarea bicameralismului pot fi aduse câteva argumente principale[1]:

a) dubla examinare a unui proiect de lege în cele două camere legislative poate contribui la îmbunătăţirea lui;

b) prin existenţa a două camere parlamentare, se împiedică tendinţa ipotetică a concentrării puterii legislative de către o singură cameră;

c) în cazul în care în unele ţări membrii Senatului sunt aleşi prin vot indirect, exprimat de reprezentanţi ai colectivităţilor locale, aceştia sunt legaţi mai mult de interesele colectivităţilor şi contribuie la susţinerea lor în parlament. Acest sistem a fost iniţial stabilit în S.U.A. Din 1913 senatorii sunt aleşi prin vot direct;

d) prin faptul că senatorii sunt mai în vârstă decât deputaţii, se consideră că au o mai mare „înţelepciune" politică şi o experienţă de viaţă mai bogată.

Sistemul bicameral are şi dezavantaje (eforturi financiare sporite; prelungirea procesului legislativ).

Ideea înfiinţării unei a doua camere ca instituţie publică cu rol de contrapondere a unei adunări unice îi aparţine împăratului roman Octavianus Augustus, care a creat, alături de Senat, un organism denumit *Consilium principis*. Acest organism era format din magistraţi şi un număr de senatori desemnaţi prin tragere la sorţi şi îndeplinea funcţia de consiliu consultativ al împăratului. Treptat, decretele emise de împărat după consultarea membrilor consiliului, au fost asimilate ca forţă juridică senatus-consulatelor adoptate de Senat. Cu timpul, *Consilium principis* s-a separat total de Senat, devenind un organism distinct de acesta în timpul domniei împăratului Hadrian. Componenţa sa era formată nu numai din senatori, dar şi din cavaleri şi persoane, în special cu înaltă pregătire juridică, apropiate împăratului. Împăratul Constantin a schimbat denumirea Consiliului *principis* în *Consistorium principis*, stabilindu-i ca sarcină principală dezbaterea constituţiilor imperiale[2].

În doctrina de specialitate se afirmă că bicameralismul a intrat într-un con de umbră, nemaifiind agreat în statele unitare pentru avantajele sale, deşi unele dintre acestea l-au păstrat din diferite raţiuni. În Italia se practică un bicameralism egalitar, ambele Camere (Camera Deputaţilor şi Senatul) fiind alese prin sufragiu universal direct având, în consecinţă, atribuţii cvasiidentice. În Spania, deşi există diferenţe în ceea ce priveşte sistemele de recrutare a deputaţilor şi senatorilor (Congresul Deputaţilor este ales prin sufragiu direct, iar Senatul prin combinarea sufragiului direct la nivelul regiunilor pentru majoritatea mandatelor, cu alegerea de către Adunările legislative a comunităţilor autonome a restului de mandate), cele două Camere au prerogative analoge[3].

---

[1] A se vedea *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 691-695; *G. Marconescu*, Avantaje şi dezavantaje ale structurii unicamerale sau bicamerale a Parlamentului, în Dreptul nr. 10/1999.

[2] *P. Willems*, op. cit., p. 296, 297.

[3] A se vedea şi: *H. Portelli*, Les régimes politiques européens, Librarie Generale Française, Paris, 1994, p. 24-27; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1999, p. 251 şi urm. În legătură cu sistemul bicameral francez, a se vedea: *O. Duhamel*, Droit constitutionnel et politique, Editions Du Seuil, Paris, 1994, p. 318-320; *P. Ardant*, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1992, p. 525-528.

În statele federale, parlamentul este obligatoriu compus din două corpuri legislative. Prima cameră cuprinde pe reprezentanţii naţiunii; a doua cameră este formată din reprezentanţii statelor ce formează federaţia. În ceea ce priveşte această din urmă cameră, este esenţial ca între state să primeze principiul egalităţii: fiecare stat este reprezentat de un număr egal de reprezentanţi cu cel al altor state federale. De pildă, toate statele americane componente ale Uniunii, cu excepţia statului Nebraska, dispun de două locuri de senatori. În schimb, în Canada, numărul reprezentanţilor diferă de la 4 la 24, potrivit mărimii populaţiei fiecărui stat. O situaţie similară este şi în *Bundesratul* german[1].

În ceea ce priveşte structura Senatului, în unele sisteme constituţionale se consideră că în a doua cameră sunt reprezentate îndeosebi interese economice şi sociale ale altor comunităţi sau forţe economice. În această concepţie, senatorii încetează de a mai fi politicieni, ei reflectând diferite tendinţe cu caracter economic, financiar, sindical, social de la nivel local şi social ale comunităţilor care i-au ales[2]. Uneori, pot să apară conflicte foarte grave între interesele naţionale şi cele locale, senatorii fiind nevoiţi să opteze pentru unele în defavoarea altora.

§8. Organizarea internă a parlamentului

Fiecare cameră a parlamentului îşi creează o serie de organisme de conducere şi de lucru prin intermediul cărora îşi îndeplineşte funcţiile: preşedintele, biroul permanent, biroul executiv, Conferinţa preşedinţilor, precum şi comitete sau comisii permanente (pe probleme) şi comisii speciale sau de anchetă înfiinţate pentru un scop precis, concret. De asemenea, se constituie comisii de mediere. Parlamentarii care au candidat pe listele aceluiaşi partid se pot organiza în grupuri parlamentare care vor indica astfel configuraţia politică a Camerei. Rolul tuturor acestor organisme şi prerogativele care le sunt conferite diferă de la un sistem constituţional la altul, în funcţie de caracterul tehnic sau politic al activităţii desfăşurate. Statutul grupurilor parlamentare diferă de la ţară la ţară. În unele state, grupurile sunt considerate organe ale parlamentului, în altele nu au această calitate. În unele state (de exemplu, Olanda şi Noua Zeelandă), grupurile se organizează ca asociaţii în conformitate cu dreptul privat[3]. De asemenea, fiecare cameră are un aparat de funcţionari parlamentari, personal de specialitate şi de execuţie, condus de un Secretar General[4].

---

[1] A se vedea *C. Debbasch*, op. cit., p. 114-115.

[2] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 270-272.

[3] *L. Madureira*, On the Status of Parliamentary Groups, Raport la Asociaţia Secretarilor Generali ai Parlamentelor, Bucureşti, 1995.

[4] A se vedea, în acest sens, *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. Actami, Bucureşti, 1999, p. 83-115; *Y. Palan*, L'évolution du statut des personnels des Assemblées Nationales, Revue française de droit constitutionnel nr. 34/1998.

§9. Statutul parlamentarilor

Mandatul de deputat sau senator nu se poate exercita decât în condiţiile în care se asigură totala independenţă a reprezentanţilor poporului. Această independenţă se manifestă sub multiple aspecte: economic, politic, social etc.[1)]

Practica constituţională a sintetizat, în principal, trei categorii de garanţii menite să conserve caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar şi să asigure cele mai corespunzătoare condiţii pentru exercitarea sa ca o manifestare a suveranităţii poporului. Ele s-au format mai întâi ca o cutumă constituţională, ca apoi să fie precizate în documente, îndeosebi în regulamentele de organizare şi funcţionare ale camerelor legislative:

a) incompatibilităţi între mandatul de parlamentar şi anumite funcţii publice elective sau neelective ori funcţii private;

b) imunităţi parlamentare;

c) indemnizaţii.

Mandatul parlamentarului este incompatibil cu exercitarea concomitentă de către acesta a unei funcţii publice (în unele sisteme constituţionale, funcţii publice de autoritate) elective sau neelective[2)]. Potrivit sistemului nostru constituţional, calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului. Există, de asemenea, incompatibilitate între mandatul de deputat şi cel de senator. Prin lege pot fi stabilite şi alte incompatibilităţi. De pildă, Legea nr. 96/2006 privind Statutul senatorilor şi deputaţilor prevede în art. 16 o serie de incompatibilităţi speciale ale deputaţilor şi senatorilor.

Noţiunea de incompatibilitate nu poate fi confundată cu noţiunea de neeligibilitate. Prin neeligibilitate se înţelege imposibilitatea de a candida, deci se apreciază înaintea alegerilor[3)]. În schimb, incompatibilitatea se apreciază după alegerea candidatului şi constă în imposibilitatea ca cel ales să cumuleze sau să exercite concomitent mandatul de parlamentar cu o anumită profesie sau să îndeplinească în acelaşi timp un alt mandat electiv (primar) sau o altă funcţie (de exemplu, ambasador).

Cerinţa stabilirii cu precizie a incompatibilităţii are la bază ideea fundamentală potrivit căreia parlamentarul, fiind în serviciul poporului, trebuie să fie nu numai independent, ci în acelaşi timp să nu cumuleze funcţii sau să desfăşoare activităţi care prin specificul lor s-ar opune mandatului său reprezentativ sau l-ar sustrage de la exercitarea acestuia.

[1)] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 88.

[2)] Ideea incompatibilităţii între diferite funcţii publice nu este modernă. Ea a fost susţinută în antichitate, între alţii de Aristotel. Astfel în lucrarea sa, Politica, acesta nota: „Se mai poate critica şi cumulul funcţiilor, care la Cartagena trece drept o cinste mare. Un om nu poate împlini bine decât o singură treabă. Este datoria legiuitorului să stabilească această diviziune a slujbelor şi să nu ceară de la aceeaşi persoană să cânte din flaut şi să facă încălţăminte" (*Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 90).

[3)] A se vedea, în acest sens, şi *C. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 121.

Un prim criteriu pentru stabilirea unei incompatibilităţi îl constituie principiul separaţiei celor trei puteri. Dacă s-ar admite ca regulă generală ca parlamentarii să fie, totodată, membrii ai Executivului, s-ar realiza un regim al confuziei puterilor, cu efecte nocive pe plan social, cel puţin sub aspectul atrofierii funcţiei de control parlamentar. De asemenea, dacă s-ar admite cumularea mandatului de deputat cu cel de senator, s-ar compromite principiul bicameralităţii forului legislativ.

Constituţia nu poate prevedea toate incompatibilităţile cu mandatul de parlamentar. De aceea, regula generală este ca Legea fundamentală să stabilească principiul incompatibilităţii, eventual să enunţe unele incompatibilităţi, urmând ca altele să fie expres prevăzute de lege şi nu deduse pe cale de interpretare.

În ceea ce priveşte noţiunea de funcţie publică, ne raliem întru totul opiniei potrivit căreia aceasta reprezintă o grupare de atribuţii, de puteri şi competenţe exercitate, într-un cadru prescris de lege, în vederea înfăptuirii anumitor interese generale[1)].

Există, însă, şi funcţii publice fără autoritate. Desigur, şi prin intermediul lor se înfăptuiesc interese generale, dar funcţionarul care le exercită nu deţine atribuţii de comandă. Astfel, dacă ministrul, primarul, poliţistul exercită o funcţie publică de autoritate (emiţând acte administrative de autoritate), directorul unei case de cultură, al bibliotecii municipale sau al oficiului poştal sunt funcţionari publici de gestiune, actele emise de ei având ca scop să administreze patrimoniul instituţiei pe care o conduc[2)].

Sistemul de incompatibilităţi este generalizat în toate constituţiile; diferă doar în unele cazuri anumite compatibilităţi. De pildă, în sistemul constituţional britanic, ca şi în cel românesc, exercitarea mandatului de membru în Camera Comunelor şi, respectiv, în Camera Deputaţilor, este compatibilă cu calitatea de membru al Guvernului. În schimb, între mandatul de parlamentar şi calitatea de membru al guvernului în sistemele constituţionale francez, american, german, italian ş.a. se stabileşte o incompatibilitate.

Regimul imunităţii parlamentare este reglementat prin norme de ordine publică de rang constituţional şi dezvoltat prin legi speciale şi regulamente parlamentare. Imunitatea parlamentară nu este un privilegiu al persoanei care exercită un mandat de deputat sau senator sau un drept subiectiv al acesteia. Ceea ce se ocroteşte prin regulile de imunitate parlamentară este însăşi instituţia parlamentului. Beneficiind de imunitate parlamentarul îşi poate exercita mandatul de reprezentare a poporului în mod liber, fără nicio imixtiune în activitatea sa. Fireşte, la adăpostul imunităţii, parlamentarul nu poate nesocoti dispoziţiile constituţionale şi regulamentare, nu poate săvârşi fapte penale fără a răspunde juridic pentru acestea. De aceea, la nivel constituţional şi regulamentar sunt prevăzute proceduri de ridicare a imunităţii sau situaţii în care aceasta nu operează.

[1)] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 522. Funcţia publică de autoritate presupune dreptul funcţionarului – care o exercită – de a ordona, de a autoriza sau interzice anumite acţiuni, acte ale persoanelor fizice sau juridice.

[2)] *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 253. A se vedea şi *I.V. Merlescu*, Criteriul de distincţie dintre actele administrative de autoritate şi cele de gestiune, R.D.P., Anul VIII, 1933.

Independenţa parlamentarului este absolută, astfel încât deputatul sau senatorul este independent chiar faţă de alegătorii care l-au ales. Astfel, art. 27 din Constituţia Franţei interzice mandatul imperativ (mandatul imperativ ar consta în obligaţia deputatului sau senatorului de a se conforma unor indicaţii, orientări etc., stabilite de alegători printr-un astfel de mandat)[1]. De asemenea, art. 69 alin. (2) din Constituţia României prevede că *orice mandat imperativ este nul*[2].

Imunităţile parlamentare sunt menite să-l asigure pe membrul oricăreia dintre camerele corpului legislativ că nu va suporta nicio răspundere juridică pentru votul sau punctele de vedere ori opiniile exprimate de la tribuna parlamentului. Imunitatea parlamentară se poate justifica şi printr-un efect compensatoriu faţă de regimul de interdicţii care operează în sarcina aleşilor naţiunii. Avem astfel în vedere regimul de incompatibilităţi prevăzut de Constituţie sau de legi speciale ale Parlamentului, conflicte de interese, obligaţia parlamentarilor de a-şi face publică averea, precum şi alte categorii de interdicţii prevăzute în sarcina membrilor forului reprezentativ.

Categorii de imunităţi:

a) neresponsabilitatea juridică;

b) inviolabilitatea persoanei deputatului sau senatorului.

În virtutea neresponsabilităţii sale juridice parlamentarul nu poate fi tras la răspundere juridică sub nicio formă pentru opiniile politice sau voturile exprimate în parlament. Bucurându-se de inviolabilitate, deputatul sau senatorul nu poate fi urmărit, reţinut, percheziţionat, anchetat sau arestat ori trimis în judecată penală, decât numai pentru fapte care nu au legătură cu mandatul său. În cazurile de flagrant delict se aplică o procedură specială ce diferă de la un stat la altul[3]. Pentru a se declanşa urmărirea penală împotriva unui parlamentar, este necesar ca adunarea din care face parte să-şi exprime prin vot acordul. Scopul inviolabilităţii este deci de a preveni orice presiune exercitată de puterea executivă asupra deputatului ori senatorului. Acesta este motivul pentru care parlamentarii nu au dreptul să renunţe la imunitate, deoarece aceasta este un drept conferit de constituţie, în considerarea cali-

---

[1] A se vedea, în legătură cu regimul incompatibilităţilor parlamentare în sistemul constituţional francez: *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 755-760; *J.L. Quemonne*, Le governement de la France sous la Vème Republique, Dalloz, Paris, 1983, p. 291-293.

[2] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Comentariu art. 69 din Constituţie, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României, op. cit., p. 748-756.

[3] În legătură cu problematica imunităţii parlamentare, a se vedea: *M.C. Allen*, L'immunite parlamentaire dans les Etats membres de l'Union Europeenne et au Parlament Europeen, Direction Generale des Etudes, Luxembourg, 1996; *M.V. Hulsl*, Le mandat parlementaire, Union interparlementaire, Geneve, 2000, p. 68-101; Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), Rapport sur L'Étendue et la levée des immunitiés parlamentaires, adopté par la Commission de Venise, 21-22 mars 2014, CDL-AD (2014)011 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e*]; *S. Hardt*, Parliamentary Immunity. A Comprehesive Study of the States of Parliamentary Immunities of the United Kingdom, France and Netherlandes in an European Context (*https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1439730/guid-55b44d63-b482-4e81-b66e-cfc1a4cef467-ASSET1.0*).

tăţii lor de reprezentanţi ai poporului şi a demnităţii ce urmează să o îndeplinească în beneficiul acestuia[1]. Cu alte cuvinte, dreptul la imunitate nu este un drept subiectiv conferit deputaţilor şi senatorilor.

În doctrina constituţională franceză se consideră că ideea de a-l pune la adăpost pe parlamentar împotriva presiunii ce ar putea fi exercitată de puterea executivă este absolut necesară în regimurile politice democratice, chiar dacă uneori un parlamentar ar fi tentat să abuzeze de acest privilegiu[2].

În doctrina constituţională ca şi în jurisdicţia CEDO, s-a conturat principiu potrivit căruia parlamentarul nu beneficiază de regimul imunităţii şi, în consecinţă, va trebui să răspundă civil sau, după caz, penal în situaţia în care, în afara activităţii sale de exercitare a mandatului, săvârşeşte fapte a căror gravitate depăşeşte scopul pentru care este instituită imunitatea"[3].

Pentru activitatea pe care o desfăşoară în calitate de ales al poporului, parlamentarul primeşte o indemnizaţie lunară. Indemnizaţia are scopul de a asigura independenţa materială a parlamentarului.

§10. Principii ale organizării activităţii instanţelor judecătoreşti

În ceea ce priveşte structurarea sistemului judiciar potrivit unor criterii organizatorice precise şi principiilor de funcţionare ale instanţelor judecătoreşti, în doctrina constituţională nu se întreprinde o analiză tipologică a acestora şi, în acelaşi timp, comparativă, aşa cum s-a procedat cu autorităţile legislative şi cele executive. Motivul este simplu: dacă în ce priveşte constituirea şi organizarea cadrului de legiferare, de reglementare juridică a relaţiilor sociale (care cu siguranţă prezintă multe asemănări, dar şi deosebiri de la un sistem la altul) nu sunt diferenţe marcante de procedură şi metodologie tehnico-legislativă între diferitele sisteme de drept – acelaşi lucru fiind valabil şi în ceea ce priveşte organizarea şi funcţiile executivului – înfăptuirea justiţiei pune în evidenţă particularităţile de gândire juridică, de morală, de educaţie ale fiecărui popor.

Ca atare, modul de înfăptuire a justiţiei este prezentat prin raportare directă la sistemul juridic al unui anumit stat.

Există, însă, şi în acest domeniu, câteva constante ale organizării şi funcţionării instanţelor judecătoreşti, cu valoare de principii fundamentale, respectate în toate statele, dintre care menţionăm:

a) înfăptuirea justiţiei în numele legii;

b) principiul independenţei şi inamovibilităţii judecătorilor;

---

[1] *Y. Guchet*, Les systemes politiques des pays de l'Union Europeenne, Armand Colin, Paris, 1996, p. 327.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 277.

[3] De pildă, calomniile, declaraţiile injurioase făcute de un membru al parlamentului nu au nicio legătură cu exercitarea mandatului parlamentar. În astfel de cazuri, parlamentarul va trebui să-şi asume răspunderea juridică civilă sau chiar penală pentru afirmaţiile sale. A se vedea Hotărârea CEDO în cauza *Cordova c. Italia*, 1998.

c) realizarea justiţiei pe două grade de jurisdicţie [judecarea în primă instanţă; plângerea (apelul) sau recursul; posibilitatea de sesizare în anumite condiţii a instanţei supreme];

d) puterea de lucru judecat;

e) dreptul la un proces echitabil;

f) principiul legalităţii;

g) principiul egalităţii;

h) dreptul la apărare;

i) accesul liber la justiţie;

j) accesul la un tribunal independent şi imparţial constituit potrivit legii.

Acestor principii fundamentale li se adaugă alte reguli procesuale generale (contradictorialitatea, publicitatea dezbaterilor, rolul activ al judecătorului în derularea procedurilor judiciare, principiul oralităţii susţinerii pretenţiilor şi apărării, distribuirea aleatorie a dosarelor de judecată etc.).

A. Justiţia este unică. Caracterul unic al justiţiei are semnificaţia existenţei unui unic ansamblu de instanţe judecătoreşti organizat pe criterii piramidal-ierarhice, în fruntea acestuia situându-se instanţa supremă (Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Curtea Supremă, Tribunalul Suprem etc.), iar la bază, judecătoriile. Între nivelul superior şi nivelul bazei se află tribunalele şi curţi de apel. Acest unic ansamblu de instanţe judecătoreşti asigură înfăptuirea unitară a justiţiei ca serviciu public şi exclusiv al statului, pe întregul teritoriu naţional, indiferent care ar fi natura litigiilor care intră în competenţa acestora. Caracterul unic al justiţiei dă expresie principiului unităţii funcţiei jurisdicţionale. Organizarea şi dispunerea ierarhică a instanţelor judecătoreşti nu reprezintă o simplă opţiune politică a Adunării Constituante sau a unui Parlament, ci o cerinţă esenţială a statului de drept, menită să dea satisfacţie părţilor, al căror conflict urmează să fie soluţionat pe cale jurisdicţională de o instanţă de judecată, de a ataca la o instanţă superioară hotărârea pronunţată de instanţa inferioară. Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, sistemul piramidal al dispunerii în teritoriu al instanţelor de judecată este de natură să asigure afirmarea şi aplicarea principiului celor două grade de jurisdicţie[1]. S-a menţionat, astfel, că principiul dublului grad de jurisdicţie se realizează prin intermediul unor curţi de apel, instanţe care se află într-o poziţie superioară în raport cu instanţele cărora legea le recunoaşte o competenţă de fond (de primă instanţă). De asemenea, sistemele judiciare au în vârful ierarhiei lor şi o curte sau un tribunal suprem, al cărui rol primordial este acela de a asigura o jurisprudenţă unitară pe întreg teritoriul ţării[2].

În dispunerea ierarhică a instanţelor de judecată nu are nicio relevanţă natura litigiului dedus judecăţii. Aceeaşi instanţă judecă în materie civilă, penală, în con-

---

[1] A se vedea *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 129 din Constituţie, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1247-1249; *C. Ionescu*, Comentariul art. 129 din Constituţie, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României, op. cit., p. 1350-1353.

[2] A se vedea *I. Leş*, Organizarea sistemului judiciar românesc. Noile reglementări, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 56.

tencios administrativ sau în diferite alte ramuri ale dreptului, pentru aceasta instanţele fiind organizate pe secţii ori complete specializate[1]. Constituţia permite şi înfiinţarea prin lege organică a unor instanţe specializate în anumite materii, fără personalitate juridică.

Sistemul judiciar românesc este alcătuit din judecătorii (nu au personalitate juridică), tribunale specializate, tribunale, curţi de apel şi Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, prevede în mod suplimentar şi instanţele militare.

B. Justiţia este imparţială. Imparţialitatea este de esenţa justiţiei. Accesul liber la un tribunal independent şi imparţial este un principiu fundamental al democraţiei constituţionale şi o condiţie a existenţei statului de drept. CEDO a apreciat în jurisprudenţa sa că dreptul la un tribunal nu poate fi afectat în substanţa sa, deşi dreptul în sine nu este absolutizat[2]. Aşa cum se precizează în Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară (2002), enunţate de Grupul Judiciar pentru Întărirea Integrităţii Justiţiei, imparţialitatea este esenţială pentru îndeplinirea adecvată a funcţiei judiciare, ea priveşte nu doar hotărârea însăşi, ci şi întreg procesul prin care se ajunge la aceasta. Prin definiţie, un judecător trebuie să fie imparţial faţă de părţile aflate în conflict. Codul deontologic al judecătorilor şi procurorilor, aprobat de Consiliul Superior al Magistraturii, prevede în art. 9 alin. (1) că aceşti magistraţi trebuie să fie imparţiali în îndeplinirea atribuţiilor profesionale, fiind obligaţi să decidă în mod obiectiv, liberi de orice influenţe[3]. Este o cerinţă esenţială ca judecătorii să se abţină de la orice comportament, act sau manifestare care să le afecteze imparţialitatea şi independenţa.

Potrivit jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului (CEDO), imparţialitatea constă în absenţa oricărei prejudecăţi sau a oricărei idei preconcepute privitoare la soluţia unui proces. Imparţialitatea se apreciază sub două aspecte: posibilitatea de a determina convingerea personală a unui judecător într-o anumită împrejurare (imparţialitate subiectivă), precum şi împrejurarea că judecătorul oferă toate garanţiile suficiente spre a exclude, în persoana sa, orice bănuială legitimă (imparţialitate obiectivă)[4]. În temeiul art. 6 din Convenţia europeană a drepturilor omului, statele membre ale Consiliului Europei au obligaţia de a-şi reglementa sistemul judiciar, astfel încât orice instanţă să aibă obligaţia de a-şi verifica imparţialitatea, atât din oficiu, cât şi la cererea unei părţi în litigiul pe care îl are de soluţionat[5]. În jurisprudenţa CEDO, nerespectarea obligaţiei de a asigura o judecată imparţială atrage după sine nulitatea întregii proceduri realizate în faţa judecătorului pârtinitor[6].

---

[1] A se vedea şi *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1218-1219.

[2] A se vedea CEDO, Cauza *Philis c. Grecia*, hotărârea din 27 august 1991.

[3] A se vedea şi *I. Leş*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 43.

[4] *G. Boroi, M. Stanciu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 11.

[5] *R. Chiriţă*, Convenţia Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 333.

[6] Ibidem.

Atenţia acordată asigurării independenţei şi imparţialităţii actului de justiţie, în general, şi a judecătorilor, în special, este evidenţiată şi în numeroase documente internaţionale cu rol de recomandare pentru state, convenite de structuri ale Naţiunilor Unite, la nivelul Consiliului Europei şi al Uniunii Europene ori al altor organisme internaţionale[1]). Ne referim aici la Principiile de bază ale independenţei justiţiei, aprobate la cel de-al VII-lea Congres al Naţiunilor Unite care a avut loc la Milano în anul 1985 şi confirmate prin Rezoluţiile Adunării generale a ONU nr. 4/32 din 29 noiembrie 1985 şi nr. 40/146 din 13 decembrie 1985, document în care se precizează că „judecătorii trebuie să soluţioneze în mod imparţial cauzele deduse judecăţii, în baza faptelor şi în conformitate cu legea, fără niciun fel de restricţii, influenţe neadecvate, sugestii, presiuni, amestecuri, fie ele directe sau indirecte, din partea nimănui, indiferent din partea cui ar veni şi pe ce motiv".

Tot astfel, Recomandarea nr. (94) 12 a Comitetului de Miniştri din cadrul Consiliului Europei adoptată la 13 octombrie 1994, prevede, între altele, că „judecătorii trebuie să fie absolut liberi să hotărască în mod imparţial asupra cauzelor pe care le au de soluţionat, în baza convingerilor lor intime, a propriei interpretări a faptelor şi în conformitate cu normele de drept în vigoare". În Raportul Comisiei de la Veneţia privind independenţa sistemului judiciar, adoptat la 12-13 martie 2010 se prevede că „dacă în democraţiile consolidate, sistemul judiciar în general, funcţionează corect, întrucât puterea executivă, deşi are un rol important în numirea magistraţilor, este limitată de cultura şi tradiţiile juridice, în noile state democrate, sunt necesare dispoziţii constituţionale şi legale explicite pentru a împiedica abuzurile politice în procedura de numire a judecătorilor. Numirea judecătorilor pe criterii politice îi face pe aceştia vulnerabili faţă de intervenţiile din afara sistemului judiciar".

Carta Europeană privind statutul judecătorilor, adoptată în 1998, prevede că statutul respectiv tinde să asigure competenţa, independenţa şi imparţialitatea la care orice persoană se aşteaptă în mod legitim din partea jurisdicţiilor şi a fiecăruia dintre judecători cărora le este încredinţată apărarea drepturilor sale. Statutul exclude orice dispozitiv sau procedură care ar putea periclita încrederea în competenţa, independenţa şi imparţialitatea judecătorilor. În doctrina de specialitate s-a menţionat, de asemenea, că în Raportul întocmit de expertul indian dr. Singhvi pe marginea proiectului Declaraţiei Universale privind Independenţa Justiţiei, din 1987, se precizează că imparţialitatea înseamnă lipsa prejudecăţilor, a unor idei preconcepute, nefavorizarea

---

[1]) A se vedea Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), Rapport sur l'Independance du système judiciare, Partea I: l'Independance des juges, adopté par la Commission de Venice, 12-13 martie 2010, CDL-AD(2010)004 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-f*]; Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public, CDL-AD(2010)040 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-f*].

unei părți. Un judecător imparțial este cel care menține balanța și judecă fără frică sau favoare, pentru a face bine[1].

Cerința ca instanța de judecată să fie imparțială este prevăzută și în art. 6 parag. 1 al Convenției europene a drepturilor omului[2]. În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, imparțialitatea se definește ca fiind absența oricărei prejudecăți sau a oricărei idei preconcepute privitoare la soluția unui proces[3]. În jurisprudența CEDO se face o distincție între imparțialitatea subiectivă, aparținând judecătorului și care se prezumă, până la proba contrarie, și imparțialitatea obiectivă care se raportează la instanța de judecată[4]. Alți autori se referă la imparțialitatea personală, atunci când magistratul tinde să analizeze litigiul din fața sa, plecând de la unele prejudecăți ce țin de forumul său interior, exemplul tipic fiind atunci când există un conflict între el și una dintre părți și, respectiv, de o părtinire funcțională, atunci când riscul de prejudecată al judecătorului provine din organizarea defectuoasă chiar a sistemului judiciar, punând un magistrat în situația de a fi suspectat în mod legitim de către terți, că ar putea avea o opinie prestabilită asupra soluției litigiului[5].

C. Justiția este egală pentru toți. Cerința constituțională ca justiția să fie egală pentru toți este o consecință a dispozițiilor constituționale care consacră principiile statului de drept. Există numeroase documente internaționale aplicabile în acest domeniu al justiției, care subliniază nu numai importanța respectării principiului general al egalității oamenilor în fața legii și a autorităților publice, ci și obligația statelor de a transpune în legislația națională această regulă formală, de tradiție în înfăptuirea justiției. În doctrină s-a subliniat că principiul egalității în fața justiției semnifică faptul că toate persoanele au o vocație egală de a fi judecate de aceleași instanțe judecătorești și după aceleași reguli de procedură, fără nicio discriminare. Deci fiecare dintre părți trebuie să se bucure de aceleași drepturi – dreptul la aceleași probe, la aceleași apărări, la aceleași căi de atac, deoarece orice dispoziție care ar pune pe una din părți în inferioritate de drept față de cealaltă, este incompatibilă cu principiul egalității și chiar cu ideea de justiție[6].

Convenția europeană a drepturilor omului prevede în art. 6 dreptul oricărei persoane la judecarea în mod echitabil a cauzei sale dedusă unei instanțe judecătorești. O garanție a procesului echitabil este și asigurarea unei depline egalități a părților în

---

[1] A se vedea *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1219.

[2] Textul din Convenție prevede că orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.

[3] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 493.

[4] Idem, p. 494-495. A se vedea și *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1219-1220.

[5] *R. Chiriță*, op. cit., p. 335.

[6] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 47.

faţa judecătorului şi a instanţei. Părţile litigiului dedus judecăţii instanţei trebuie să beneficieze de posibilităţi procesuale, în principiu egale, indiferent de calitatea pe care o are fiecare dintre ele[1]. Un sistem judiciar democrat nu poate avea şi acorda privilegii de jurisdicţie unor persoane, Constituţia sancţionând chiar ideea de discriminare. Aceasta nu împiedică existenţa unor reguli speciale de procedură sau a unor instanţe speciale de jurisdicţie[2]. În jurisprudenţa europeană, principiul egalităţii (principiul egalităţii armelor) semnifică tratarea egală a părţilor pe toată durata desfăşurării procedurii în faţa unui tribunal, fără ca una dintre ele să fie avantajată în raport cu cealaltă sau celelalte părţi din proces[3].

Art. 8 C.proc.civ. prevede că în procesul civil părţilor le este garantată exercitarea drepturilor procesuale, în mod egal şi fără discriminări. În legătură cu acest text, în literatura de specialitate s-a arătat că potrivit principiului egalităţii în faţa instanţei, fiecare dintre părţi trebuie să se bucure de aceleaşi drepturi – dreptul la aceleaşi probe, la aceleaşi apărări, la aceleaşi căi de atac etc. – deoarece orice dispoziţie care ar pune pe una dintre părţi în inferioritate de drept faţă de cealaltă este incompatibilă cu principiul egalităţii şi chiar cu ideea de justiţie[4].

§11. Aspecte privind statutul magistraţilor judecători[5]

A. Conceptul de independenţă a judecătorilor. Principiile de la Bangalore menţionează că independenţa justiţiei este premisa statului de drept şi o garanţie fundamentală a procesului echitabil. În consecinţă, judecătorul va apăra şi va servi ca exemplu de independenţă a justiţiei, atât sub aspect individual, cât şi sub aspect instituţional. Acest enunţ, care face parte dintr-un document recunoscut şi, într-un fel, asumat de Consiliul Economic şi Social al Naţiunilor Unite prin Rezoluţia 2006/23 din 27 iulie 2006, are valoarea unui principiu de conduită judiciară. În conformitate cu acesta, judecătorul trebuie să-şi exercite funcţia judiciară în mod independent, pe baza propriei aprecieri a faptelor şi în concordanţă cu spiritul legii, fără influenţe externe, sugestii, presiuni, ameninţări şi fără vreun amestec, direct sau indirect, indiferent de la cine ar proveni şi sub ce motiv[6].

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 87.

[2] *V.M. Ciobanu*, op. cit., p. 47-48.

[3] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 507.

[4] *V.M. Ciobanu*, în *V.M. Ciobanu, M. Nicolae* (coord.), Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat, Vol. I. Art. 1-526, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 22-23.

[5] Statutul judecătorilor este o instituţie juridică cu vocaţie de reglementare prin normă de rang constituţional, dar şi lege (legi speciale). Prin atribuţiile sale, judecătorii intră în raporturi de drept constituţional, drept procesual penal şi civil, precum şi raporturi de dreptul muncii, pe care Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie le defineşte ca „raporturi de muncă *sui generis*, care au la bază un acord de voinţă încheiat cu statul, reprezentat de Preşedintele României şi Consiliul Superior al Magistraturii [a se vedea Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie nr. 14/2008 (M.Of. nr. 853 din 18 decembrie 2008)]

[6] *C. Danileţ*, Interviul. Etică şi deontologie judiciară. Proba 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 147.

Ţinem să precizăm de la început că problematica independenţei justiţiei, în general, şi a judecătorilor, în special, preocupă nu numai statele, ci şi importante organizaţii internaţionale. În cadrul acestora se stabilesc standarde generale de asigurare a independenţei judecătorului, pe care statele membre ale acestor organizaţii trebuie să le aplice. Scopul tuturor acestor măsuri este, fără îndoială, protejarea drepturilor şi a demnităţii fiinţei umane, a libertăţilor cu care natura l-a înzestrat pe om şi pe care societatea este obligată să le respecte. O instanţă de judecată este independentă în măsura în care aceasta dovedeşte capacitatea de a soluţiona un litigiu aflat pe rolul ei fără ingerinţe, recomandări, sugestii, ori alte forme de influenţare, indiferent care ar fi sursa acestora[1]. Printre documentele internaţionale oficiale cel mai des invocate pentru independenţa puterii judecătoreşti figurează Principiile fundamentale ale Naţiunilor Unite consacrate acestei problematici (1985), Recomandarea nr. R (94) a Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei (1994). În Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), referitor la standardele pentru independenţa puterii judecătoreşti şi inamovibilitatea judecătorilor, se prevede, de pildă, că independenţa judecătorească presupune imparţialitate absolută din partea judecătorilor. Când deliberează într-un litigiu între oricare părţi, judecătorul trebuie să fie imparţial, adică liber faţă de orice relaţii, subiectivism sau părtinire care afectează – sau pot fi percepute ca afectând capacitata sa de a decide independent. În general, un judecător trebuie să evite orice situaţie care ar pune sub semnul îndoielii imparţialitatea sa, independenţa ce i-a fost conferită de Constituţie.

Independenţa judecătorilor poate fi analizată şi, desigur, înţeleasă din perspectiva mai multor coordonate teoretice şi practice. În primul rând, ne referim la principiul separaţiei şi echilibrului între cele trei puteri ale statului: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească, din care fac parte şi judecătorii. Potrivit principiului separaţiei puterilor, puterea judecătorească este instituţional despărţită de celelalte puteri ale statului, funcţionează separat de acestea, are reguli proprii de desfăşurare a activităţii, judecătorii au un statut special care le reglementează în detaliu cariera, drepturile profesionale, precum şi obligaţiile corelative acestora. O trăsătură esenţială a principiului separaţiei puterilor constă în posibilitatea de reechilibrare a raporturilor dintre acestea prin intervenţia directă a oricăreia dintre ele asupra celorlalte. În colaborarea şi echilibrul puterilor constă esenţa principiului separaţiei celor trei puteri ale statului. Important de reţinut este faptul că, în principiu, reechilibrarea puterilor se face din interiorul acestora, fără intervenţia unui factor extern.

Constituţia atribuie fiecărei puteri anumite autorităţi publice care urmează să înfăptuiască activităţile, funcţiile şi atribuţiile specifice fiecărei puteri în parte. La rândul lor, aceste autorităţi ale statului vor fi separate între ele. Este măiestria legiuitorilor constituţionali să reglementeze raporturile între cele trei puteri, astfel încât fiecare să poată acţiona asupra celeilalte, dar fără a le afecta libertatea de

[1] În acelaşi sens, a se vedea *R. Chiriţă*, Independenţa şi imparţialitatea magistratului sau tipuri de neutralitate a puterii judiciare (I), în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 2/2007, p. 3.

acţiune şi fără a se subroga una în rolul celeilalte. Dacă privim principiul separaţiei puterilor în aceste coordonate teoretice, sumar prezentate aici, vom observa că problema independenţei judecătorilor şi, în general, a justiţiei, nu rezultă explicit din principiul sistematizat în forma sa finală de Montesquieu în lucrarea „Despre spiritul legilor". Independenţa justiţiei decurge dintr-o cerinţă practică, aceea de a se face cu adevărat dreptate unei persoane care se adresează în acest scop unei instanţe judecătoreşti. Pentru aceasta, instanţa va trebuie să nu depindă de o altă putere sau autoritate publică, să fie imparţială, să judece potrivit legii, egală pentru toţi, şi să fie imună la orice act de intimidare, imixtiune, presiuni etc., indiferent cine ar exercita aceste acte. Privită în aceste coordonate, problema independenţei justiţiei este tot atât de veche cât este justiţia însăşi.

Atunci când în doctrina de specialitate se abordează problema independenţei justiţiei şi a judecătorilor, ca atare, sunt invocate numeroase documente internaţionale şi naţionale, adoptate în perioade succesive şi în mod repetat, legislaţii detaliate de organizare judecătorească şi chiar coduri de deontologie profesională. De asemenea, principiul independenţei judecătorilor este statuat în norme juridice naţionale de rang constituţional.

Justiţia, prin funcţia sa jurisdicţională, are şi o funcţie sancţionatoare care se extinde, în anumite situaţii, de la persoanele care apelează la instanţele de judecată, la autorităţi ale statului vinovate sau responsabile pentru daunele înfăptuite de agenţii acestora, altor persoane fizice sau juridice. Nu se poate spune totuşi că în astfel de situaţii autorităţile statale şi însuşi statul ar funcţiona sub controlul unui judecător. Statul fiind exponentul voinţei politice a corpului electoral se află sub controlul nemijlocit al poporului, numai că formele acestui control trebuie să fie prevăzute explicit în Constituţie. Judecătorul nu poate fi şi putere, şi contraputere. Două lucruri care se contestă reciproc, ca o teză şi o antiteză, nu pot să fie întrunite în aceeaşi entitate. Justiţia funcţionează numai după ce este sesizată procedural, pe când ideea de control al autorităţilor statale presupune o activitate civică neîntreruptă, permanentă.

Dualitatea drept/forţă întruchipată la nivelul instanţei de judecată, se comensurează la nivelul părţilor al căror litigiu a fost soluţionat de judecător printr-un act jurisdicţional care se bucură de autoritatea de lucru judecat.

Referitor la independenţa justiţiei, în literatura de specialitate s-a mai menţionat că dificultatea constă în a „măsura" independenţa, ea trebuind să se refere pe de o parte la instanţa judecătorească ca întreg, iar pe de altă parte, la fiecare judecător în parte[1]. Independenţa judecătorului implică cerinţa soluţionării litigiilor fără nicio imixtiune sau ingerinţă din partea vreunui organ de stat sau din partea vreunei persoane. Independenţa este necesară pentru a asigura şi imparţialitatea judecătorului faţă de părţile din proces. De aceea, atitudinea judecătorului în cadrul procedurii judiciare trebuie să fie neutră faţă de poziţia şi interesele părţilor litigante[2]. În Principiile fundamentale ale independenţei justiţiei, aprobate la Congresul Naţiunilor

---

[1] *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1222.

[2] *I. Leş*, op. cit., p. 42.

Unite referitor la prevenirea infracţiunilor şi la tratamentul infractorilor, din 1985, se prevede că independenţa puterii judecătoreşti trebuie garantată de către stat şi consacrată în Constituţie sau prin legile ţării. Se menţionează, de asemenea, că este de datoria tuturor guvernelor şi a celorlalte instituţii de a respecta şi supraveghea independenţa corpului de judecători.

În doctrina de specialitate sunt menţionate criterii de determinare a independenţei instanţei. Autorii se referă, în acest sens, la sistemul de numire a judecătorilor, la inamovibilitatea acestora, nivelul pregătirii lor profesionale şi asigurarea unui salariu corespunzător[1)].

B. Conceptul de inamovibilitate a judecătorilor. Referitor la conceptul de inamovibilitate, trebuie menţionat că acesta nu este un scop în sine, ci este indisolubil legat de cerinţa asigurării independenţei şi imparţialităţii judecătorilor, de înfăptuirea funcţiei fundamentale a justiţiei într-o societate deschisă, democratică, în care cetăţenii sunt cu adevărat motorul principal şi beneficiarii procesului de guvernare. Inamovibilitatea are legătură cu modul de recrutare şi cariera judecătorilor. Scopul esenţial urmărit prin instituţia inamovibilităţii este ca organismul care a numit un judecător să nu mai aibă niciun control funcţional asupra judecătorului respectiv, pentru ca acesta să fie pe deplin independent şi imparţial atunci când judecă, fără a i se putea influenţa soluţia pe care o va pronunţa. Pentru ca inamovibilitatea să nu fie convertită, totuşi, de judecător într-o pavăză în spatele căreia acesta să devină discreţionar faţă de părţile din procesul pe care îl judecă şi chiar faţă de sistemul judiciar, Parlamentul a stabilit în interesul justiţiei şi al justiţiabililor condiţiile eliberării din funcţie a unui judecător din culpa acestuia sau din iniţiativa sa personală. Tot astfel, pentru o bună administrare a justiţiei, prin lege sunt reglementate condiţiile în care un judecător poate consimţi să fie supus unei proceduri de delegare, detaşare sau transfer la o altă instanţă.

Inamovibilitatea este una dintre garanţiile unei judecăţi drepte, înfăptuite de un judecător imparţial, capabil să reziste prin înaltă pregătire profesională, onestitate şi probitate morală, oricărei imixtiuni, intimidări, ingerinţe sau presiuni, influenţelor de orice fel, inclusiv în faţa încercării de corupere prin promisiuni de promovare în carieră sau numiri în demnităţi publice de primă mărime, ori prin ameninţarea că va fi detaşat sau transferat la o altă instanţă. Inamovibilitatea şi, în general, independenţa judecătorilor nu constituie un drept al judecătorilor, ci un privilegiu acordat indirect de Constituţie şi de legi speciale cetăţeanului, care se adresează cu încredere instanţei de judecată, cerându-i cu îndreptăţire să i se facă dreptate. Nu judecătorul este protejat de inamovibilitatea ce i se acordă prin numirea în această calitate prin decret prezidenţial, ci justiţiabilul. Tocmai de aceea se pune un accent deosebit pe criteriile de recrutare şi numire în funcţia de judecător de către un organism neutru sau la propunerea acestuia, ca şi pe cerinţa pregătirii continue a pregătirii profesionale a judecătorilor.

[1)] *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil, Vol. I, Teoria generală, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 53.

Instituţia inamovibilităţii judecătorilor nu este reglementată exclusiv la nivel naţional. Documentele internaţionale în materie conţin prevederi explicite nu numai la independenţa şi imparţialitatea judecătorilor, ci şi la inamovibilitatea acestora. De pildă, Principiile fundamentale ale independenţei justiţiei, adoptate la cel de-al VII-lea Congres al Naţiunilor Unite referitor la prevenirea infracţiunilor şi la tratamentul infractorilor, care a avut loc la Milano în 1985, prevăd în art. 12 că judecătorilor, indiferent dacă au fost numiţi sau aleşi, trebuie să li se garanteze inamovibilitatea până la împlinirea vârstei obligatorii pentru pensionare sau până la expirarea duratei mandatului, acolo unde este cazul. Aceeaşi dispoziţie este preluată în Recomandarea nr. (94) 12, adoptată de Consiliul de Miniştri al Consiliului Europei în 1994, care prevede că judecătorii numiţi cu titlu permanent nu pot fi revocaţi fără un motiv întemeiat, atât timp cât nu au atins vârsta pensionării obligatorii. În proiectul Declaraţiei Universale a Independenţei Justiţiei, întocmit de dr. Singvhi în 1987 pentru Consiliul Economic şi Social (Comisia pentru Drepturile Omului) se arată că judecătorii nu vor fi transferaţi de la o instanţă la altă sau de la o funcţie (judiciară) la alta fără consimţământul lor expres. Carta Europeană cu privire la statutul judecătorului, adoptată în 1998, prevede că judecătorul în funcţie într-un tribunal nu poate, în principiu, să fie desemnat şi nici transferat într-o nouă funcţie, chiar şi în sens de promovare, fără liberul său consimţământ.

C. Răspunderea magistraţilor. Răspunderea statului pentru daunele suferite de particulari, datorate erorilor judiciare, este o problemă de echitate socială care interesează nu numai statele, ca titulare ale monopolului justiţiei, ci întreaga comunitate internaţională, dovadă în acest sens fiind şi Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice adoptat de Adunarea generală a ONU în 1966, care în art. 14 parag. 6 prevede că atunci „când o condamnare penală definitivă este ulterior anulată sau se acordă graţierea, deoarece un fapt nou sau nou-descoperit dovedeşte că s-a produs o eroare judiciară, persoana care a suferit o pedeapsă în urma acestei condamnări va primi o indemnizaţie în conformitate cu legea, afară de cazul când s-a dovedit că nedescoperirea în timp util a faptului necunoscut îi este imputabilă ei, în întregime sau în parte"[1]. Textul din Pact a fost reluat şi reconfirmat în art. 3 din Protocolul nr. 7 la Convenţia europeană a drepturilor omului, adoptat în 1984.

[1] *A. Năstase, B. Aurescu*, Drept internaţional contemporan, Texte esenţiale, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2000, p. 269.

BCU IASI / CENTRU UNIVERSITAR

Capitolul II
Principiul separaţiei puterilor

§1. Originea teoriei separaţiei puterilor

Orice proces de conducere social-politică desfăşurat în vederea realizării unor obiective de interes general sau prin care se urmăreşte *„Binele comun"* al naţiunii, presupune specializarea activităţilor statale, adică stabilirea unor organisme învestite cu autoritate, care să desfăşoare neîntrerupt şi potrivit anumitor metode, proceduri ori reguli, acelaşi tip de activităţi. Această cerinţă are caracter obiectiv, se impune cu necesitate în viaţa oricărui stat, pentru ca procesul de conducere la nivel general să fie eficient[1].

Chiar şi în cele mai vechi state ale antichităţii s-au stabilit, în timp, modele de distribuire a autorităţii de guvernare a anumitor organisme specializate, învestite cu prerogative de putere, mai mult sau mai puţin însemnate. Oricât de simple ar fi relaţiile de putere, acestea se cer ordonate, reglementate unitar în societate; oricât de puţin numeroasă ar fi o comunitate umană, procesul de conducere nu poate fi realizat nemijlocit de un singur individ sau de un unic organism titular al puterii politice.

Prin esenţa sa, procesul de conducere statală trebuie să fie însă unitar, reflecţie a caracterului unitar al puterii politice. În orice formaţiune statală puterea politică trebuie să aibă un caracter unitar, în sensul că este deţinută fie de un singur individ sau de un grup foarte restrâns (în statele arhaice), fie de un corp politic larg (în statele moderne).

Din această perspectivă, se spune că într-un stat nu poate exista decât o putere unică, căreia nu i se opun alte puteri de aceeaşi natură. În virtutea puterii publice, statul este îndreptăţit să nu recunoască pe teritoriul său o altă voinţă (putere) venită din afară[2].

Atribuim aici termenului de putere sensul de *forţă organizată aparţinând unui singur individ sau colectivităţi umane largi, concretizată în capacitatea sa de a defini şi înfăptui interesele generale ale grupului, impunând tuturor membrilor acestuia voinţa sa, la nevoie prin folosirea legitimă a forţei de constrângere*[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *R.A. Dahl*, Democracy and it's critics, Yale University Press, New Haven, 1989, p. 62-63.

[2] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1929, p. 113.

[3] Într-o altă definiţie, prin putere se înţelege puterea organizată a unui grup care se exprimă în capacitatea acestuia de a exprima voinţa naţiunii şi a asigura realizarea acesteia prin mijloace specifice organizării societăţii în stat, deţinând în acest scop monopolul creării şi aplicării dreptului (*G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane,

Într-un alt sens (cel instituţional), prin putere înţelegem, de regulă, *autoritatea de stat (puterea de stat)* exercitată prin organisme specializate şi potrivit anumitor metode, proceduri sau tehnici de guvernare. Este uşor de remarcat că acest sens acordat termenului de putere se referă, de fapt, la forma concretă de exercitare a prerogativelor de putere şi presupune delegarea legitimă a acestora de către titularul puterii politice (poporul) unor instituţii specializate de guvernare. Din această perspectivă, puterea presupune o relaţie stabilă, ierarhică şi bine definită, pe de o parte între titularul suveran al puterii politice şi instituţiile de guvernare, iar, pe de altă parte, între acestea şi membrii componenţi ai grupului: relaţia este astfel bivalentă.

În concluzie, putem afirma că *puterea* politică suverană, *ca element constitutiv al statului, este esenţialmente unică, indiferent cine* ar fi titularul legitim al acesteia – *un individ (monarhul absolut)* sau *poporul* – şi formele sale de exercitare[1]. Suveranul unic poate concesiona una sau mai multe dintre atribuţiile sale la diferite autorităţi, care le exercită şi care se numesc puteri publice[2]. Tot unică este şi puterea delegată statului de către popor.

Nu se confundă puterea statului de a comanda în nume propriu – „puterea de voinţă şi de comandament" – după expresia prof. Constantin Rarincescu – cu puterea suverană a poporului, care este permanentă şi indestructibilă. Puterea statului este o putere vremelnic delegată de către titularul puterii suverane, autorităţile statului acţionând în limitele competenţelor ce le-au fost delegate direct sau indirect de corpul electoral. Cu alte cuvinte, autorităţile statului exercită mai degrabă funcţii, decât puteri. Exercitarea de către autorităţile publice a anumitor funcţii presupune, pe de o parte, dreptul exclusiv al autorităţii respective de a comanda în nume propriu (drept conferit/delegat de popor), iar, pe de altă parte, capacitatea ei de a înfăptui sau de a aduce la îndeplinire decizii de comandă.

Deşi puterea politică, ca fenomen, este unică, ea poate şi trebuie să fie distribuită pentru a fi exercitată unor organisme diferite, cărora le sunt repartizate sau

---

Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 125). Puterea este o forţă născută din conştiinţa socială, destinată să conducă grupul în căutarea „Binelui comun" şi capabil, dacă e cazul, să impună membrilor acestuia comportamentul pe care ea îl comandă (*G. Burdeau*, Traité de science politique, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1966, p. 259). În legătură cu conceptul de putere, a se vedea şi *L. Mihuţ*, Dilemele ştiinţei politice, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 53-56.

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Burdeau*, op. cit., vol. II, p. 333. Autorul consideră că puterea este unică, întrucât ideea de drept pe care o implică (adică vocaţia şi capacitatea puterii de a impune voinţa sa ca voinţă general-obligatorie, nu poate fi realizată decât de o singură putere. Potrivit unei alte concepţii, puterea nu poate constitui decât un tot indivizibil, un întreg omogen, care nu poate fi divizat (*R.A. Dahl*, Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1984, p. 20-22). Şi Dante afirma că în cetate, „al cărei scop este vieţuirea în bună stare, este necesar să existe o singură conducere şi aceasta nu numai într-o dreaptă cârmuire, ci şi în cea abuzivă". În orice regat corpurile politice şi regatul însuşi „trebuie subordonate unui principe sau unei puteri unice, adică monarhului sau monarhiei" (a se vedea: *Dante*, Monarhia; *C. Floru, C. Noica, M. Vulcănescu*, Izvoare de filozofie. Culegere de studii şi texte, „Bucovina", I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1942, p. 152).

[2] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Socec & Co., Bucureşti, 1915, p. 402.

încredințate anumite atribute, prerogative de conducere. Niciunul dintre aceste organisme nu poate exercita puterea în nume ori în folosul propriu și în afara controlului deținătorului suveran și legitim al puterii. Este fals să considerăm puterile fiecărui organ al statului ca o delegare distinctă a unei puteri superioare, dându-se astfel naștere unor entități separate. În realitate, acestea sunt competențe care sunt repartizate unor organisme, puterea neputând fi divizată. Fiecare organism dispune de putere etatică în plenitudinea sa indivizibilă[1].

În concepția și filozofia politică ale antichității elene – unde găsim primele informații despre distribuirea autorității – puterea aparținea și era exercitată fie de un singur individ (monarhul), fie de un corp politic restrâns (aristocrația), fie de către popor (democrația). „Guvernământul și Constituțiunea fiind lucruri identice, și guvernământul fiind puterea suverană a Cetății, trebuie în chip necondiționat ca această putere să se compună ori din un singur individ sau din o minoritate sau, în sfârșit, din masa cetățenilor"[2]. În concordanță cu o asemenea concepție, monarhului îi revenea autoritatea supremă în stat, (*polis*) el putând legifera potrivit bunului plac, având deplina libertate de a decide punerea în aplicare a legilor și de a judeca.

Cucerind de la regalitate puterea, aristocrația ateniană (eupatrizii) și-a impus propriile interese politice și economice în detrimentul cetățenilor liberi, dar săraci. Ca regim politic, democrația instaurată în Atena și în alte polisuri grecești a realizat importante reforme politice și legislative, de natură a consolida libertatea și egalitatea și de a realiza interesele celor mulți, prin mijlocirea unor magistraturi care să-i reprezinte[3].

Indiferent de natura celor trei tipuri de regimuri politice enunțate, prerogativele propriu-zise de putere erau exercitate de organisme diferite, întrucât era practic imposibil ca întreaga activitate statală să fie concentrată în mâinile unui singur individ sau organism. Pornind de la această constatare, G. Mosca a fundamentat un nou concept în știința politică, și anume „clasa politică conducătoare", constituită din persoanele care exercită puterea politică. Acestea alcătuiesc, în raport cu ansamblul populației, o minoritate. În toate societățile constituite în regulă se constată același fapt: guvernanții sau cei ce au în mâini și exercită puterile publice sunt totdeauna o minoritate, iar sub aceștia există o clasă numeroasă de persoane, care neparticipând la guvernare se supun minorității"[4]. Într-o asemenea societate, toate funcțiile publice nu sunt realizate de fapt nici de un om sigur, nici de toți, ci de o clasă de persoane[5]. Mosca va relua aceste idei într-o lucrare privind istoria doctrinelor politice, în care, raportându-se la clasificarea formelor de guvernământ făcută de Aristotel, va susține că este imposibil ca un singur monarh să guverneze milioane de indivizi fără ajutorul unei ierarhii de funcționari, adică al unei clase conducătoare[6]. „Libertatea și posi-

---

[1] *G. Burdeau*, op. cit., vol. II, p. 334.

[2] *Aristotel*, Politica, Biblioteca Politică, București, 1924, p. 110.

[3] *G. Glotz*, Cetatea greacă, Ed. Meridiane, București, 1992, p. 172-185.

[4] *G. Mosca*, Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare, Loescher, 1884, p. 16.

[5] Idem, p. 19.

[6] *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 320.

bilitatea de dezvoltare a unei societăţi, a unei naţiuni, nu poate fi asigurată decât numai când aceste atribuţiuni esenţiale ale statului ar fi încredinţate la mai multe persoane, la titulari deosebiţi, care să nu depindă unii de alţii, să fie separaţi, independenţi, să se controleze reciproc"[1].

Fireşte că o astfel de cerinţă nu putea fi întrunită pe deplin în sistemul de guvernare al polisurilor greceşti. Nu este mai puţin adevărat că în aceste cetăţi distribuirea distinctă a prerogativelor de putere era o practică politică necontestată. Informaţii în acest sens avem de la Aristotel. În orice stat, spunea acesta, sunt trei părţi de care legiuitorul se va ocupa, dacă e înţelept, să le rânduiască cât mai bine şi având în vedere, înainte de orice, interesele fiecăruia. Cea dintâi din aceste trei părţi este Adunarea generală, care deliberează cu privire la afacerile publice; a doua este corpul magistraţilor, căruia trebuie să i se hotărască natura, atribuţiile şi modul de numire; a treia, este corpul judecătoresc[2]. Cetatea Atenei, de pildă, avea pe lângă Adunarea poporului, un mare număr de magistraţi, fiecare îndeplinind un anumit gen de activitate[3]. Printre funcţiile publice astfel exercitate figurau legiferarea, judecarea pricinilor, conducerea războiului, întreţinerea focului sacru ş.a. Cel mai important organism în cadrul democraţiei ateniene era Adunarea poporului *(Ecclesia)*[4]. Un alt organism era Consiliul *(Boulê)* însărcinat cu atribuţii de natură executivă şi constituit dintr-un număr foarte mare de membri (500 de membri în timpul lui *Clistene*)[5].

Acestor două organisme li se adaugă magistraturile *(archai)*. Înalţii magistraţi erau desemnaţi de popor fie prin tragere la sorţi, fie prin alegere, pentru un mandat a cărui durată varia în raport cu natura magistraturii[6]. Şi activitatea de justiţie se desfăşura în polisurile greceşti în mod organizat şi specializat[7].

---

[1] *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional român, Bucureşti, p. 298. Sistemul birocraţiei aparatului de conducere format din funcţionari numiţi de puterea centrală se caracterizează prin faptul că funcţiile de guvernare sunt distribuite nu pe criterii teritoriale, ci potrivit naturii lor, astfel încât, de pildă, conducerea militară este separată de justiţie, iar prerogativele de dirijare în domeniul financiar sunt înaintate unui corp special de funcţionari (*G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques, depuis l'antiquité jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 323-324).

[2] *Aristotel*, op. cit., p. 241. Ca principiu, aceeaşi metodă de repartizare specializată a anumitor prerogative de autoritate întâlnim şi în organizarea politică a popoarelor orientale şi asiatice, a căror formă de guvernământ era monarhia absolută, exercitată în numele unei zeităţi supreme, protectoare a populaţiei. La aceste popoare, conceptul de libertate politică – în sensul filosofiei greceşti – nu exista. În schimb, statele asiatice şi orientale au dezvoltat, înaintea celor europene, o vastă reţea a administraţiei publice. A se vedea doctrina politică a popoarelor orientale, în *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 22-29.

[3] A se vedea *F. Coulanges*, Cetatea antică, vol. II, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1984, p. 188-196.

[4] A se vedea modul de organizare şi atribuţiile Adunării poporului în *G. Glotz*, op. cit., p. 186-219.

[5] Idem, p. 220-246.

[6] Idem, p. 247-279.

[7] Idem, p. 280-317.

Platon construieşte o schemă asemănătoare pentru departajarea activităţilor publice în trei categorii şi încredinţarea conducerii şi organizării acestora unor autorităţi separate. Astfel, Senatul, care exercită puterea legislativă, este compus din „păzitorii legii" (360 de senatori) aleşi de cetăţeni pentru un mandat de 1 an. Senatorii sunt împărţiţi în patru clase pe baza censului de avere pentru a se permite alegerea în Senat atât a oamenilor merituoşi, cât şi a unor „oameni de nimic, înălţaţi la aceleaşi demnităţi"[1]. Rolul Senatului este de a adopta decizii de interes general pentru cetăţenii polisului (legi)[2]. În concepţia filozofului grec, legea nu este opera oamenilor, conţinutul acesteia fiind determinat de mediul social în care trăieşte o comunitate umană determinată[3].

Platon atribuie puterea executivă magistraţilor specializaţi în anumite domenii[4], iar puterea judecătorească, unui sistem de instanţe organizate pe domenii[5].

Cât priveşte puterea judecătorească, aceasta se exercită de către tribunale care judecă pe grade de jurisdicţie. Cetăţenii pot ei înşişi să-şi înfiinţeze prin „bună înţelegere" tribunale pentru soluţionarea diferitelor pricini. Cei acuzaţi (de către cetăţeni) că „au adus o pagubă intereselor statului" erau judecaţi de tribunale speciale[6]. O altă categorie de tribunale erau cele care judecau procesele între persoanele fizice („pricinile de la particular la particular").

O situaţie asemănătoare întâlnim în Roma în timpul regalităţii şi îndeosebi în perioada republicii. Astfel, comiţiile curiate erau adunări ale „bărbaţilor sub arme", convocate şi prezidate de rege. Rolul lor consta în deliberarea celor mai importante probleme de interes public, cum ar fi: adoptarea legilor, declararea războiului, alegerea regelui. În timpul republicii, comiţiile alegeau (pentru un mandat de un an) magistraţii, care deţineau fie atribuţii legislative, fie prerogative de natură executivă sau judecătorească. Dintre aceştia, exercitau pe rând puterea executivă supremă doi consuli. O altă magistratură o constituia pretorul, care avea îndeosebi funcţii judiciare, constând în organizarea instanţelor şi stabilirea formulelor procedurale în procese. Senatul era instituţia supremă în timpul republicii, având rolul de a conduce întreaga viaţă a statului. O altă instituţie o formau tribunii, care aveau dreptul de veto exercitat în numele Adunării plebeilor, împotriva legilor sau măsurilor adoptate de

---

[1] *Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 170.

[2] Legea trebuie precedată de o expunere de motive în care legiuitorul prezintă argumentele pentru care aceasta trebuie respectată. În felul acesta, cetăţeanul este convins de beneficiile legii şi o va respecta din convingere şi nu prin constrângere (*Platon*, op. cit., p. 139).

[3] „Voiam să spun că nu oamenii fac legile, ci că ele se datoresc împrejurărilor şi diferitelor evenimente ce au loc în mod felurit" (ibidem, p. 127).

[4] Idem, p. 172-174. Platon instituie un sistem de „responsabilitate ministerială", magistraţii trebuind să răspundă pentru abuzuri sau săvârşirea unor fapte care îi fac nedemni (de exemplu, luarea de mită). Magistraţii sunt obligaţi să-şi declare averile la începutul activităţii. Dacă se descoperă că unul posedă ceva peste ce cuprinde declaraţia sa, surplusul acesta se va confisca. Pe deasupra, orice cetăţean va avea dreptul să-i intenteze cuiva o acţiune ignominioasă, dacă se dovedeşte că a voit să se îmbogăţească în dispreţul legilor.

[5] Idem, p. 180.

[6] Ibidem.

Senat. Graţie dreptului de veto (*intercessio*), sistemul de guvernare roman se diviza între *imperium* – puterea de a lua decizii şi *tribunicia potestas* – puterea (poporului) de a se opune legilor nedrepte.

A trage concluzia, din cele arătate, că în Grecia antică sau Roma, ori în marile imperii orientale şi asiatice era practicată separaţia puterilor, ar fi totuşi o eroare. Distribuirea anumitor prerogative sau funcţii publice unor instituţii specializate constituia o cerinţă elementară a actului de conducere. Repartizarea, potrivit anumitor reguli stricte, a funcţiilor de conducere statală, mai mult sau mai puţin simplă, a continuat şi după dispariţia polisurilor greceşti şi a Imperiului Roman.

În Evul Mediu, dominat de puternice frământări sociale şi politice, de lupta pentru supremaţia puterii între papalitate şi Sfântul Imperiu Roman de Naţiune Germană, întâlnim o organizare a exercitării „puterilor", de fapt a prerogativelor concrete de putere, oarecum apropiată de cea din antichitate.

Cu toate acestea, odată cu întărirea regalităţii şi apariţia monarhiei absolutiste, principiul central de guvernare era bazat pe „confuzia puterilor", adică pe concentrarea întregii puteri politice în mâinile monarhului, care o exercita după bunul său plac, potrivit principiului: *quod placuit principi, legis habet vigorem* sau *princeps legibus solutus*. Nu este mai puţin adevărat că sub influenţa preceptelor şi moralei creştine, monarhul era obligat să nu guverneze ca un tiran şi chiar să sprijine victimele celor care abuzau de puterea lor. Apare astfel modelul de „monarhie atenuată", schiţat într-o formă incipientă de Tomas d'Aquino în lucrarea *De regimine principum*[1]. Tomas d'Aquino dezvoltă teoria aristocratică a diversităţii formelor de guvernământ, în funcţie de numărul celor aflaţi la putere. Filozoful creştin se declară adeptul unei puteri unitare care este mai eficace în săvârşirea unui efect decât una dispersată şi divizată[2]. Se face o diferenţiere între „puterea ce lucrează în vederea binelui" şi „puterea ce săvârşeşte răul"[3]. Aceasta din urmă ar fi mai nocivă dacă ar fi încredinţată unei singure persoane, „decât dacă ar fi divizată[4]. Iată cum

---

[1] Legile elaborate de monarh trebuie să fie puse în executare de miniştrii săi. „Faptul că un monarh pământesc ar trebui să aibă miniştri care să-i execute legile, nu este semnul că el ar fi imperfect, ci o dovadă a demnităţii sale, întrucât prin instrucţiunile miniştrilor, puterea regească este pusă într-o mai mare evidenţă" [*T. Aquino*, The Summa Theologica, vol. I, apud *M.J. Adler* (ed.) Great Books of the Western World, Enciclopedia Britannica Inc. vol. XVII, Chicago, 1993, p. 533]. Şeful statului trebuie să se supună legii al cărei slujitor este. El va fi moderat şi pios căci numai astfel va putea chema ocrotirea divină asupra cetăţii (*Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 17). În De regno ad regem *Cypri* (cunoscută şi sub denumirea De Regimine principum), Tomas d'Aquino precizează că „se pare totuşi că împotriva cruzimii tiranilor trebuie să se acţioneze nu prin îndrăzneală personală, ci prin autoritate publică. Mai întâi, pentru că, dacă, ţine de dreptul mulţimii să îşi aleagă un rege, nu e nedrept ca un rege numit să poată fi destituit de aceeaşi mulţime sau, dacă abuzează în chip tiranic de puterea regală, să i se limiteze puterea" (*T. d'Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 43).

[2] *T. d' Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 23.

[3] Idem, p. 25.

[4] Ibidem.

autorul intuieşte la jumătatea secolului al XIII-lea cerinţa divizării puterii în mai multe părţi[1].

Deşi puterea politică absolută aparţinea regelui, care o exercita potrivit bunului plac, complexitatea administrării regatului impunea o distribuire şi specializare a diferitelor activităţi de conducere, inclusiv la nivel local, unde din secolul al XIV-lea începe să se afirme puterea locală a unor autorităţi cvasipolitice („comune"). În Irlanda, Germania, şi mai ales în Italia, comunele au putut obţine o largă autonomie locală faţă de monarh. Cu timpul, s-au reforjat şi instituţiile prin intermediul cărora voinţa regelui se obiectiva în ordonanţe şi edicte, în decizii administrative şi în soluţii ale instanţelor judecătoreşti.

În regatul francez, de pildă, se formează *Curia regis*, ca adunare deliberativă, în care se examinau problemele ce nu erau soluţionate de rege şi marii săi ofiţeri sau funcţionari[2]. Chiar anterior, în timpul Imperiului carolingian, funcţiona o adunare (*Placita generalia*) convocată cu regularitate de suveran, la care participau clerici şi înalta nobilime a Coroanei. Din secolul al XII-lea, activitatea efectivă în *Curia regis* era asigurată de profesionişti, recrutaţi în funcţie de competenţă şi profilul pregătirii de specialitate[3]. Modalităţi asemănătoare de exercitare specializată a autorităţii se întâlnesc, chiar în forme mai evoluate, în Anglia, în procesul de formare a Parlamentului.

Concomitent cu apariţia şi dezvoltarea acestor instituţii politice specializate se consolidează cutuma constituţională care reglementa cadrul lor de funcţionare[4].

În Evul Mediu, preocupările pentru inovarea celor mai bune modele de guvernare se împletesc cu încercările partizane de a justifica virtuţile monarhiei absolutiste şi pretenţiile suveranilor de centralizare în mâinile lor a întregii puteri politice în confruntarea cu Papalitatea, care pretindea, la rândul ei, puterea temporală pe baza principiului formulat de Sfântul Pavel: *Omnis potestas a Deo*.

Numeroşi gânditori, printre care M. da Padova, A. Dante, T. Campanella, J. Althussius, T. Morus, Erasm din Rotterdam, J. Bodin, N. Machiavelli şi alţii, având ca punct de plecare al operelor lor cultura clasică a antichităţii greceşti şi romane, au schiţat, în acest sens, modele teoretice – unele adevărate utopii – ale unui

---

[1] Oricât ar părea de curios, în Vechiul Testament există o referinţă expresă la divizarea puterii şi la exercitarea separată şi specializată a acesteia. Sfânta Scriptură precizează, în acest sens, că „regele Nabucodonosor a trimis să adune pe satrapi, pe visternici, pe cunoscătorii de legi, pe judecători şi pe toţi ceilalţi dregători ai ţinuturilor, ca să vină la sfinţirea chipului pe care îl ridicase regele Nabucodonosor. Atunci s-au adunat satrapii, dregătorii cei mari, cârmuitorii, conducătorii oştilor, visternicii, legiuitorii, judecătorii şi toţi ceilalţi dregători ai ţinuturilor la sfinţirea chipului pe care îl ridicase Nabucodonosor şi au stat înaintea chipului ridicat de Nabucodonosor (Daniel, 3.2.3.).

[2] A se vedea *P.C. Timbal*, *A. Castaldo*, Histoire des institutions publiques et des faits sociaux, Dalloz, Paris, 1990, p. 134.

[3] Idem, p. 316.

[4] A se vedea *P. Sueur*, Histoire du droit public français, XVeme-XVIIIeme siecle, P.U.F., Paris, 1992, vol. I, p. 25-91.

nou tip de sistem politic, o nouă teorie a statului, în care figura centrală rămânea totuşi Monarhul atotputernic[1)].

Într-un regat trebuie să existe un singur rege, arăta Dante, „care să domnească şi să guverneze; altfel, supuşii acestui regat nu-şi vor mai putea realiza interesele lor, iar regatul se va prăbuşi în ruină"[2)].

Alt autor susţine că suveranitatea aparţine, din punct de vedere teoretic, fie unei multitudini de indivizi (democraţie), fie unei minorităţi (aristocraţie), fie unui singur om (monarhie)[3)]. Monarhul neputând să guverneze nemijlocit, se înconjoară de un ansamblu de instituţii (Consiliul permanent denumit Senat sau Parlament, Stările Generale şi adunările provinciale, funcţionari), care desfăşoară în numele Coroanei diferite activităţi cu caracter statal. Aceste corpuri nu-şi pot însă aroga atribuţii ale suveranităţii sau putere de decizie în nume propriu, suveranitatea fiind monopolul monarhului[4)]. Ele deţin însă prin delegaţie dreptul de a exercita puterea suverană în numele Coroanei. Adevăratul suveran este acela care dă legi supuşilor săi fără consimţământul lor şi fără ca el să li se supună[5)]. În ceea ce priveşte atributele suveranităţii, acestea sunt: puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească, puterea de a declara război şi de a încheia tratate, dreptul „de a bate monedă", dreptul de a numi în funcţii publice ş.a.[6)] Este interesant de observat că aceste „puteri" se exercită de organisme independente unul faţă de celălalt, toate însă dependente de suveran, care rămâne unic titular suveran al puterii.

În *Defensor pacis*, Marsilio da Padova arată că într-un stat cineva trebuie să facă legile, iar altcineva să le aplice. Cu alte cuvinte, în orice stat trebuie să existe o putere legislativă şi o putere executivă. Puterea legislativă aparţine cetăţenilor sau unei părţi a acestora, aceştia fiind conştienţi că nu o pot exercita împotriva propriilor interese. Cât priveşte puterea executivă sau *instrumentală*, cum o denumeşte Marsilio da Padova, aceasta este subordonată puterii legislative şi trebuie încredinţată unui singur om de către cetăţeni (principe electiv).

Alţi autori, cum este T. Campanella, susţinând puterea absolută a monarhului, fundamentează regimul confuziei puterilor şi arată că în statul său ideal (*Cetatea Soarelui*) puterea legislativă nu este separată de celelalte două puteri. Organismele

---

[1)] A se vedea Istoria filozofiei moderne, Societatea Română de Filosofie, Bucureşti, 1937, vol. I, p. 79-95.

[2)] A se vedea *Dante*, op. cit., p. 152.

[3)] *J.J. Chevallier*, Les grandes oeuvres politiques, Armand Colin, Paris, 1990, p. 38-39.

[4)] Idem, p. 42. Gramsci îl considera pe Bodin întemeietorul ştiinţei politice în Franţa. „Cu Bodin, monarhia absolută tinde la dezvoltare. Starea a treia – al cărei membru marcant a fost J. Bodin (n.n.) – e într-atât conştientă de forţa şi demnitatea sa, ea îşi dă atât de bine seama că soarta monarhiei absolute e legată de soarta şi dezvoltarea sa, încât pune condiţii pentru consimţământul ei, ridică pretenţii, tinde să limiteze absolutismul" (*A. Gramsci*, Opere alese, Ed. Politică, Bucureşti, p. 146).

[5)] *J. Bodin*, Les six livres de la République, Librairie Générale Française, Paris, 1993, p. 123.

[6)] Ibidem; *G. Mosca*, op. cit., p. 144-145.

care îl ajută pe şeful statului („Metafizicianul") să guverneze, desfăşoară însă o activitate specializată, aceasta fiind singura temelie a unei bune magistraturi[1)].

Adept al monarhiei absolutiste, Hobbes arată că suveranul nu răspunde faţă de nimeni. El nu este obligat să respecte legile civile, întrucât astfel s-ar obliga pe sine, ceea ce este de neconceput. Monarhul atribuie însă unui corp de dregători sarcina de a îndeplini, sub controlul său, diferite acte de guvernare. Hobbes admite totuşi că suveranitatea are anumite limite. Chiar suveranului îi incumbă anumite îndatoriri, una dintre ele fiind protecţia cetăţeanului, care renunţă în favoarea statului la o parte din atributele libertăţii sale naturale pentru a câştiga în schimb un tip de libertate socială, garantată de stat (monarh). Hobbes este însă un critic acerb al separaţiei puterilor[2)].

Aceeaşi concepţie este susţinută şi de Şcoala dreptului natural, remarcabil ilustrată de Grotius, Wolff şi Puffendorf. În concepţia acestora, Statul trebuie să deţină puterea absolută (*imperium absolutum*), căreia îi corespunde natural monarhia absolută[3)]. Puffendorf este chiar ostil separării puterii legislative de cea executivă, ea fiind contrară guvernării. Nota comună a tuturor acestor teorii este susţinerea fără reţinere a puterii absolute, unice a monarhului şi delegarea de către acesta a unor funcţii ale puterii unor corpuri intermediare între Coroană şi supuşi. Nu este mai puţin adevărat că autorii menţionaţi au subliniat cerinţa unei guvernări moderne, constând în specializarea organismelor abilitate să exercite în numele Regelui autoritatea statului. Niciunul dintre autori nu a raportat această cerinţă ameliorării raporturilor între stat şi cetăţean.

Potrivit principiului confuziunii puterilor, întreaga putere a statului era concentrată în mâinile monarhului absolutist. Acesta direcţiona într-o manieră personală activitatea legislativă, executivă şi judecătorească. Principiul confuziunii puterilor reflecta în acelaşi timp stratificarea socială între aristocraţie şi popor. Între acestea nu existau stări intermediare cristalizate, bine definite, cu un statut şi privilegii precise. Mica nobilime aparţinea, ca esenţă, aristocraţiei, deşi nu se bucura de toate drepturile acesteia, întrucât era mai slabă din punct de vedere economic.

Burghezia oraşelor, deşi beneficia de privilegii acordate de rege, nu avea un statut politic bine precizat, nu participa la exerciţiul puterii. Poporul nu deţinea nicio putere, singura clasă socială care avea drepturi politice era marea aristocraţie. Acest fapt explică principiul confuziunii puterilor în mâna regelui.

[1)] Principele suprem al ei este un sacerdot pe care îl numesc în limba lor Hoh; în limba noastră i-am spune Metafizicul. El este căpetenia tuturor în cele temporale şi spirituale; toate treburile publice şi procesele sunt supuse în primă instanţă hotărârii sale. El este asistat de trei principi colaterali: Pon, Sin şi Mor, care în limba noastră înseamnă: Putere, Înţelepciune şi Iubire (a se vedea: *Campanella*, Cetatea Soarelui, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 52-53; *P.P. Negulescu*, Filosofia Renaşterii, vol. III, Ed. Cugetarea, Bucureşti, 1945, p. 458).

[2)] A se vedea *T. Hobbes*, Leviathan, în lucrarea Bacon, Morus, Hobbes, Locke, Ed. de Stat, Bucureşti, 1951, p. 123. A se vedea şi *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 331.

[3)] A se vedea *M. Prélot, G. Lescuyer*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1992, p. 249.

Emanciparea economică a burgheziei, îmbogăţirea ei în detrimentul aristocraţiei, care din punct de vedere economic pierde teren în favoarea acesteia, are ca rezultat radicalizarea luptei noii clase economice pentru recunoaşterea puterii sale economice şi pentru accesul la putere. Accesul la putere (emanciparea politică a burgheziei) nu era posibil datorită sistemului confuziunii puterilor şi preeminenţei sociale a aristocraţiei. Teoreticienii legaţi de interesele burgheziei au transpus în scrierile lor elementele primare ale clasificării regimurilor politice făcute de Aristotel, Platon şi Herodot, între alţii; în felul acesta, au ajuns la concluzia separării puterilor. Motivaţia principală a principiului separaţiei a fost astfel lupta împotriva tiraniei regelui absolutist şi deschiderea unei căi de acces la putere pentru burghezie. Esenţa ideologică a principiului separaţiei este şi inversarea titularului puterii. Potrivit noii concepţii, puterea nu mai aparţine regelui, ci suveran al puterii este poporul, iar reprezentantul social al poporului este burghezia.

Revoluţiile burgheze din Anglia (din 1640 şi din 1688) şi lupta împotriva despotismului monarhic pe tot parcursul secolului al XVII-lea au dus la o schimbare radicală a gândirii politice, rezultat şi al întăririi considerabile a burgheziei[1)].

Sub impulsul luptei burgheziei pentru supremaţia politică, teoria suveranităţii absolute a Regelui este tot mai mult contestată, adversarii săi susţinând, în schimb, suveranitatea puterii poporului. Pentru a se da câştig de cauză unei asemenea teorii, se propun noi formule teoretice, care să limiteze puterea despotică a Coroanei şi, totodată, să garanteze dreptul burgheziei de a participa la conducerea statelor.

Cel mai remarcabil gânditor al noului curent în filozofia politică a fost publicistul englez John Locke. Luând ca reper cutuma constituţională britanică şi cerinţele noii clase sociale de a i se garanta nu numai libertatea în sens filozofic (libertatea fiecărui individ ca persoană socială), ci şi libertatea politică, Locke susţine că puterea absolută ar putea fi diminuată prin separarea unor funcţii ale Coroanei şi exercitarea lor de către organisme distincte.

În lucrarea *Essay on civil government*, publicată în 1690, Locke arată că singurul remediu împotriva tiraniei este limitarea puterii monarhului şi, în ultimă instanţă, dreptul la insurecţie al celor oprimaţi[2)]. Locke distinge în stat trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea federativă. Între acestea, puterea supremă este puterea legislativă, întrucât adoptă norme general-obligatorii. Puterea executivă are un caracter limitat şi este încredinţată monarhului. Potrivit concepţiei lui Locke,

---

[1)] A se vedea, pe larg, transformările politice petrecute în această perioadă în Anglia în *E. Glasson*, Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, vol. V, Paris, 1885, p. 217-261. Suveranului i s-a impus să se conformeze el însuşi legilor pe care avea încă dreptul să le edicteze. În acest fel s-a făcut trecerea de la monarhia absolutistă, bazată pe principiul, formulat de Ulpian, *princeps legibus solutus*, la monarhia limitată în care suveranul era obligat să respecte legea *princeps legibus tenere*.

[2)] A se vedea, pe larg, *J. Touchard*, op. cit., p. 377.

puterea executivă şi cea legislativă nu trebuie să fie reunite în aceeaşi persoană[1], spre deosebire de puterea executivă şi federativă, care trebuie contopite.

Puterea legislativă este aceea care are dreptul de a îndruma folosirea forţei comunităţii şi a membrilor săi[2].

Deşi este supremă, puterea legislativă are totuşi limite, constând în comandamentele dreptului natural. Puterea legislativă nu poate fi o putere absolută, arbitrară asupra vieţilor şi destinelor oamenilor[3]. Aceasta întrucât puterea legislatorilor este limitată de Binele public al societăţii. Locke adaugă că legislatorul nu îşi poate asuma puterea de a conduce prin decrete arbitrare provizorii, ci este obligat să împartă dreptatea şi să decidă drepturile supuşilor prin legi stabile promulgate şi prin judecători autorizaţi recunoscuţi[4]. Interesant este că Locke este adversarul transferării de către legislator a puterii de a face legi[5].

Puterea executivă decurge din cerinţa existenţei, în afara puterii legislative, a unei puteri permanente care să vegheze la executarea legilor valabile[6]. Prin puterea federativă, Locke înţelege dreptul de a declara război, de a încheia pacea şi tratate cu alte state şi, în general, prerogative cu caracter diplomatic[7]. Monarhul deţine în exclusivitate şi o putere discreţionară (prerogativă)[8]. În ceea ce priveşte puterea judecătorească, Locke consideră că aceasta ar fi inclusă în puterea legislativă, în considerarea funcţiilor judiciare ale Camerei Lorzilor.

Datorită fragilităţii caracterului oamenilor, tentaţia acestora de a acapara puterea este prea mare, dacă aceleaşi persoane care au puterea de a face legi ar avea în acelaşi

---

[1] Idem, p. 376. „Întrucât legile sunt elaborate într-o perioadă scurtă de timp, dar presupun aplicarea lor permanentă, este necesar să existe o forţă care să le adopte, şi alta care să le pună în executare. Şi astfel, puterea legislativă şi cea executivă trebuie să fie separate" [*J. Locke*, Concerning Civil Government, Second Essay, apud *M.J. Adler* (ed.), „Great Books of the Western World", Enciclopedia Britannica, Inc. Chicago, vol. I, 1993, p. 58].

[2] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 143.

[3] Idem, p. 136 (Puterea legislativă „fiind numai puterea reunită a tuturor membrilor societăţii, cedată acelei persoane sau adunări care este legislatorul, ea nu poate fi nimic mai mult decât puterea pe care o au acele persoane în starea naturală, înainte de a intra în societate, şi la care au renunţat, încredinţând-o comunităţii").

[4] Idem, p. 137-138.

[5] „Legislatorul nu poate transfera în alte mâini puterea de a face legi, căci aceasta fiind doar o putere delegată de oameni, cei care o au nu o pot transfera altora" (ibidem, p. 142).

[6] Idem, p. 143-144.

[7] Cele „două puteri, *executivă şi federativă*, deşi sunt cu adevărat distincte între ele, una constând în *executarea* legilor locale ale societăţii *în interiorul său*, asupra tuturor celor ce sunt părţi ale ei, iar cealaltă în administrarea *siguranţei şi a interesului public în afară*, cu privire la toţi aceia care pot aduce beneficii sau daune acesteia, totuşi ele sunt aproape întotdeauna unite" (ibidem, p. 144).

[8] A se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. II (Partea I), Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1932, p. 10.

timp în mâinile lor şi puterea de a le executa[1]. Ca atare, în toate republicile bine organizate, unde Binele public este înfăptuit aşa cum trebuie, puterea legislativă este remisă mai multor persoane, care se reunesc în adunări şi o exercită împreună[2].

În ceea ce priveşte celelalte două puteri, ele pot fi exercitate de aceeaşi persoană, întrucât şi una, şi cealaltă presupun intervenţia forţei publice[3]. Trebuie remarcat faptul că Locke, deşi distinge între cele trei puteri, nu intuieşte esenţa principiului separării acestora, adică de a împiedica tirania, teoria sa reducându-se la o simplă distribuire a unor funcţii specializate ale statului şi exercitarea lor separată. Analizând concepţia lui Locke privind separaţia puterilor, L. Duguit arăta că „pentru a se asigura acţiunea guvernamentală, o pondere reciprocă trebuia să se instituie între diferite organe. Nu era o separare a puterilor care le-ar fi izolat, care ar fi provocat conflicte şi ar fi împiedicat liberul joc al maşinăriei politice. Era mai degrabă o colaborare a organelor şi o repartiţie a funcţiilor"[4].

Locke nu este singular. În epoca în care şi-a expus concepţiile politice privind un nou model de guvernare, şi alţi autori au supus sistemul de guvernare englez şi economia Angliei unei analize atente, ale cărei concluzii au stat la baza progresului ştiinţei din veacul următor.

Între aceştia, J. Harrington trasează în lucrarea sa, Oceania (1656), planul unei guvernări echilibrate, bazate pe o diviziune tripartită a corpurilor politice: Senatul pregăteşte proiectele de lege şi le înaintează unei adunări reprezentative, care le adoptă. Legile sunt puse în aplicare de Executiv. Ca şi Locke, Harrington nu consideră instanţele judecătoreşti ca o putere de sine stătătoare.

§2. Consacrarea principiului separaţiei celor trei puteri în opera lui Montesquieu

Una dintre problemele fundamentale care au stat la baza programelor celor două revoluţii burgheze din Anglia, din secolul al XVII-lea, a fost problema libertăţii. Dar

---

[1] „Este posibil să existe o mare tentaţie, datorită fragilităţii caracterului omenesc, pentru acapararea puterii, de către persoana care ar cumula puterea de a face legi, cu puterea de a le executa, exceptându-se pe sine însuşi de la respectarea legilor pe care le face" (*J. Locke*, op. cit., p. 58).

[2] *A. Esmein*, Éleménts de droit constitutionnel français et comparè, Sirey, Paris, 1909, p. 394.

[3] „Deşi, cum am spus, *puterea executivă şi cea federativă* ale oricărei colectivităţi (*community*) sunt într-adevăr distincte între ele, totuşi ele sunt cu greu separabile şi imposibil de aşezat în acelaşi timp în mâinile unor persoane distincte, căci ambele cer forţa societăţii pentru a fi exercitate, or este aproape impracticabil să încredinţăm forţa comunităţii unor mâini distincte şi nesubordonate sau *să se atribuie puterea executivă şi cea federativă* unor persoane care acţionează separat, prin aceasta forţa publicului aflându-se sub comenzi diferite, ceea ce ar merge uneori, dar alteori ar cauza ruina şi dezastrul" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 145).

[4] *L. Duguit*, Leçons de droit public general, Paris, 1926, p. 196.

nu libertatea individului înţeleasă ca un comandament superior, de drept natural, ci libertatea politică, în sensul dreptului naţiunii de a-şi alege reprezentanţii şi de a nu fi guvernată în mod tiranic.

Într-un context social-politic în care prindea contur tot mai mult ideea potrivit căreia instituţiile politice şi sociale nu se justifică decât în măsura în care ele protejează interesele şi garantează drepturile individului, Montesquieu conchide că „într-un stat, adică într-o societate în care există legi, libertatea nu poate consta decât în a putea face ceea ce trebuie să vrei şi de a nu fi constrâns să faci ceea ce nu trebuie să vrei"[1]. Cu alte cuvinte, prin libertate se înţelege dreptul de a face tot ceea ce îngăduie legile. Cu o condiţie însă: legea să nu fie tiranică. Or, în sistemul confuziei puterilor legislativă şi executivă, legea era tiranică faţă de popor, care nu beneficia de libertate politică[2].

În concepţia lui Montesquieu, nici democraţia, nici aristocraţia nu sunt state libere prin natura lor. Libertatea politică există „decât atunci când nu se abuzează de putere; dar experienţa de totdeauna ne învaţă că orice om care deţine o putere este înclinat să abuzeze de ea şi că el merge mai departe aşa, până ce dă de graniţe"[3]. Remediul pentru o asemenea situaţie este contraponderea la puterea tiranică. Această soluţie dată de Montesquieu a revoluţionat gândirea şi practica politică ale statelor lumii şi a fundamentat de fapt esenţa separaţiei celor trei puteri în stat: „pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere"[4].

Montesquieu nu se referă în fragmentul citat la puterea politică, ci la modalităţile concrete de exercitare a acesteia. „În fiecare stat există trei feluri de puteri: puterea legislativă, puterea executivă privitoare la chestiunile care ţin de dreptul ginţilor şi puterea privitoare la cele care ţin de dreptul civil"[5]. Montesquieu explică în

---

[1] *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 193.

[2] A se vedea şi *B. Berceanu*, Principiul separaţiei puterilor în opera lui Montesquieu, Studii de drept românesc, nr. 1/1990.

[3] *Montesquieu*, op. cit., p. 194.

[4] Ibidem. Concepţia lui Montesquieu despre separaţia şi echilibrul puterilor nu este străină de cea a diplomatului englez H. St. John, viconte de Bolingbroke, care susţinuse în cadrul negocierilor diplomatice pentru finalizarea Tratatului de la Utrecht din 1713 ideea „echilibrului puterii" (*balance of power*). Omul politic englez a utilizat pentru prima oară noţiunea de echilibru al puterii ca soluţie pentru pretenţiile de supremaţie a unor mari puteri europene. Pacea de la Utrecht a pus capăt pentru moment rivalităţilor între Anglia şi Franţa. Ideea de bază a concepţiei diplomatului englez, constă în cerinţa ca în cazul rivalităţii dintre două state vecine, între ele să existe un echilibru militar care să le descurajeze să escaladeze unilateral conflictul. Montesquieu l-a cunoscut pe omul politic englez în timpul călătoriei sale în Anglia între 1729 şi 1732 şi a fost influenţat de concepţia acestuia privind echilibrul de putere între două state care îşi dispută supremaţia (a se vedea, în acest sens: *H. Schulze*, Stat şi naţiune în istoria euroeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003, p. 79; *M.V. Naidu*, Alliances and Balance of Power. A search for conceptual Clarity, St. Martin's, New York, 1975, p. 27; *J.M. Shafritz*, The Dictionary of American Government and Politics, Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 43; *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 82-83).

[5] *Montesquieu*, op. cit., p. 195.

continuare că „puterea executivă privitoare la chestiunile care ţin de dreptul ginţilor" aparţine principelui (Monarhului) şi constă în dreptul acestuia de a declara război sau de a încheia pacea, de a trimite şi primi ambasadori, de a apăra teritoriul ş.a. Ultima putere mai este denumită şi putere judecătorească.

Montesquieu este interesat îndeosebi de separarea celor trei puteri, întrucât de modul în care acestea sunt separate şi se exercită, se realizează sau nu libertatea politică. „Atunci când în mâinile aceloraşi persoane sau ale aceluiaşi corp de dregători se află întrunite puterea legiuitoare şi puterea executivă, nu există libertate, deoarece se naşte teama că acelaşi monarh sau acelaşi senat să nu întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate, dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă şi de cea executivă"[1].

Într-un sistem de confuzie a puterilor, când acelaşi om sau acelaşi corp politic, fie al unei minielite (aristocraţia), fie al poporului ar exercita aceste trei puteri, libertatea politică ar fi exclusă. În concepţia lui Montesquieu, puterea executivă a statului ar trebui încredinţată monarhului, întrucât exercitarea ei presupune acţiuni prompte[2]. În schimb, puterea legislativă ar trebui deţinută de către popor.

Deşi Montesquieu foloseşte termenul de „puteri", el are în vedere funcţii distincte (ansamblu de atribuţii sau prerogative specializate), distribuite unor organisme distincte şi care acţionează în mod separat unul faţă de altul[3]. Între cele trei puteri, trebuie să existe însă o colaborare, deşi ele sunt separate. Colaborarea constă în special în intervenţia sau „participarea" unei puteri la înfăptuirea celeilalte. Astfel, de pildă, puterea executivă fixează momentul convocării corpului legislativ şi durata sesiunilor sale „în raport cu împrejurările pe care ea le cunoaşte"[4].

De asemenea, puterea executivă trebuie „să ia parte la legiferare prin dreptul său de veto; altminteri, ea va fi curând deposedată de prerogativele sale"[5]. Monarhului – care deţine dreptul de veto, în virtutea căruia se poate împotrivi voinţei puterii legislative (în ipoteza în care aceasta ar adopta o lege tiranică) – îi este interzis să ia parte la legiferare, adică să statueze. În schimb, puterea legislativă, deşi nu ar trebui „să aibă, la rândul ei, dreptul de a ţine în loc puterea executivă, căci activitatea

---

[1] Idem, p. 195-196. Această teză a lui Montesquieu, pe care o găsim şi la Locke şi Hobbes, aparţine lui Aristotel, care afirmă că „foloasele ce le aduce puterea şi administrarea intereselor generale, insuflă tuturor oamenilor dorinţa de a se perpetua în funcţiune; şi ca şi cum toţi ar fi bolnavi şi numai posesiunea puterii le-ar putea da sănătate, într-atât de morţiş tind să păstreze autoritatea, odată ce o stăpânesc" (*Aristotel*, op. cit., p. 109).

[2] A se vedea şi *Gh.T. Gheorghe*, Separaţia puterilor în stat, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1994, p. 11.

[3] A se vedea: *G. Vrabie*, Renaşterea teoriei separaţiei puterilor în stat în România, în Studii de drept românesc, nr. 3-4/1991; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 254.

[4] *Montesquieu*, op. cit., p. 202. Dacă puterea executivă nu are dreptul de a se împotrivi iniţiativelor corpului legislativ, acesta va fi despotic, întrucât el îşi va putea atribui toată puterea pe care o poate dori şi va anihila astfel celelalte două puteri.

[5] Idem, p. 204.

executivă fiind limitată prin natura ei, este inutil de a o îngrădi"[1], are dreptul „şi trebuie să aibă împuternicirea de a examina în ce chip au fost puse în aplicare legile pe care le-a făcut ea"[2].

Montesquieu contestă puterii legislative dreptul de a judeca dregătorul învestit cu atribuţia de a apăra legea. Ca atare, „examinarea" modului de aplicare a legilor nu are o finalitate sancţionatorie. „Oricare ar fi această examinare, corpul legislativ nu trebuie să aibă puterea de a judeca persoana şi, ca atare, conduita celui împuternicit să pună în aplicare legile. Persoana lui trebuie să fie inviolabilă, căci, fiindu-i necesară statului pentru ca corpul să nu devină tiranic, din momentul în care ar fi acuzată sau judecată, nu ar mai exista libertate"[3].

Doctrina constituţională şi de drept administrativ, precum şi practica guvernării au corectat această teză, menţinând inviolabilitatea Monarhului, potrivit principiului că „Regele nu poate greşi", dar prevăzând instituţia responsabilităţii miniştrilor pentru actul de guvernare al Monarhului, întemeiată pe cerinţa contrasemnării de către membrii Guvernului a anumitor acte ale acestuia.

Montesquieu a intuit că separaţia puterilor aplicată în mod absolut şi absurd, ar bloca, practic, procesul de guvernare. Dacă cele trei puteri nu ar coopera şi s-ar înfrâna neproductiv şi ineficient una pe alta, doar de dragul înfrânării, ar ajunge la „un punct mort, adică la inacţiune"[4]. Remediul unui asemenea impas este colaborarea puterilor. „Datorită mersului necesar al lucrurilor ele sunt silite să funcţioneze, vor fi nevoite să funcţioneze de comun acord"[5].

În schema teoretică a principiului separaţiei celor trei puteri specializate în stat (legislativă, executivă, judecătorească), acestea se exercită de autorităţi independente, cărora le revin porţiuni aproximativ egale de putere. În cadrul competenţelor ce le sunt conferite, fiecare putere (autoritate publică) deţine şi exercită o serie de atribuţii proprii prin care realizează de fapt activităţi specifice (legislative, executive sau judecătoreşti) şi, totodată, contrabalansează raporturile reciproce dintre ele. Potrivit principiului separaţiei puterilor, niciuna dintre cele trei puteri nu prevalează asupra celeilalte, nu îşi subordonează pe cealaltă şi nu poate să-şi asume prerogative ce revin celeilalte. În plus, fiecare putere are o posibilitate legală şi materială de a supraveghea cealaltă putere şi, dacă observă încercări ale acesteia de a-şi asuma puteri suplimentare faţă de o altă putere, fie prin preluarea unor prerogative ce aparţin altei puteri, fie prin adăugarea unor puteri suplimentare de natura celor care i-au fost conferite, să sancţioneze această încercare[6].

---

[1] Idem, p. 202.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Idem, p. 204.
[5] Ibidem.
[6] A se vedea, în acest sens, *C. Ionescu*, Principalele forme de interferenţă a instituţiilor de guvernare în statul de drept, în Studii de drept românesc nr. 2/1995.

Un avantaj al separaţiei puterilor constă în faptul că indică în mod exact:
a) modul de organizare a autorităţilor care vor exercita una dintre cele trei puteri;
b) modul lor de funcţionare;
c) mecanismul de interferenţă a acestora[1].

În felul acesta, poporul ştie foarte clar cum trebuie aleasă sau numită o anumită autoritate, cum funcţionează aceasta şi ce atribuţii are.

Pe baza precizării modului de organizare, funcţionare şi a atribuţiilor, se poate stabili şi statutul persoanelor care exercită în cadrul autorităţii un anumit tip de putere. De pildă, magistraţii trebuie să fie independenţi, inamovibili şi să se supună numai legii. În mod corespunzător, funcţionarii publici vor avea un statut special (statutul poliţiştilor, statutul cadrelor didactice etc.). Pentru parlamentari se poate crea un statut al acestora; regulamentele tuturor Camerelor legislative conţin, în dezvoltarea dispoziţiilor constituţionale, prevederi referitoare la imunităţile parlamentare (inviolabilitatea parlamentarilor, lipsa răspunderii juridice pentru voturile şi opiniile exprimate în calitate de parlamentar şi regimul de incompatibilităţi).

În momentul în care a fost instituţionalizat în constituţii, principiului separaţiei puterilor i s-au adus multe corective, constând în colaborarea puterilor. Se va crea ceea ce doctrina denumeşte *checks and balances*, adică supravegherea reciprocă a celor trei puteri pentru reechilibrarea raportului între ele. Dacă concepem principiul separaţiei puterilor în mod abstract şi rigid, între cele trei puteri nu există nicio legătură; aplicat în condiţii practice de guvernare, principiul astfel conceput ar produce haos şi dezordine publică, întrucât oricare dintre cele trei puteri ar avea înclinaţia să se manifeste în mod tiranic.

Prin corecţia operată, cele trei puteri colaborează; colaborarea poate fi rigidă sau suplă[2].

§3. Separaţia puterilor în concepţia lui Immanuel Kant

Deşi filozoful german I. Kant este mai puţin cunoscut ca teoretician al principiului separaţiei puterilor în stat, totuşi a acordat acestuia o atenţie specială în lucrarea *Metafizica moravurilor* (1797), într-o epocă în care principiul fusese deja consacrat la nivel constituţional ca o pavăză împotriva arbitrariului puterii absolute şi garanţie a respectării drepturilor omului[3]. Tocmai de aceea, este de presupus că prin comentariile sale asupra utilităţii principiului separaţiei puterilor în stat, Kant nu face altceva decât să-l îmbrace într-o haină filozofică şi, totodată, să-l examineze din perspectiva aplicării sale în practica constituţională, îndeosebi a Franţei. Evident, Kant era un foarte bun cunoscător al lucrărilor anterioare, în care separaţia puterilor a

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea, pentru detalii, *G. Vrabie*, op. cit.

[3] Încă în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, adoptată de Adunarea Constituantă a Franţei în 1789 se precizează în art. 16 că „toate societăţile în care garanţia drepturilor nu este asigurată, nici separaţia puterilor determinată, nu are constituţie" (*M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, P.U.F., Paris, 1992, p. 18).

fost mai întâi sugerată ca idee şi apoi, mult mai târziu fundamentată ca doctrină. În *Metafizica moravurilor*, care este de fapt o abordare filozofică a teoriei dreptului, Kant analizează în profunzime fenomenul juridic în toate manifestările sale, dar şi fenomenele politice care, în concepţia sa fac obiectul de investigaţie a dreptului de stat (ca ramură a dreptului public).

„Fiecare stat include în sine trei puteri adică voinţa unificată universal într-o întreită persoană (*trias politica*): puterea suverană (suveranitatea) în persoana legislatorului, puterea executivă în persoana conducătorului (în conformitate cu legea) şi puterea judiciară (ca recunoaştere a ceea ce este al fiecăruia, conform legii) în persoana judecătorului (*potestas legislatoria, rectoria et iudiciaria*)"[1]. Sub influenţa doctrinei suveranităţii poporului susţinută de Rousseau, Kant afirmă că puterea legislativă poate să aparţină numai voinţei unite a poporului, care întruneşte, ca ansamblu de cetăţeni, trei trăsături sau trei atribute juridice: libertatea, egalitatea civilă şi independenţa juridică. Se observă foarte clar racordarea gândirii filozofice a lui Kant în lucrarea *Metafizica moravurilor* la ideologia Revoluţiei franceze de la 1789.

Problema suveranităţii îl preocupă în mod special pe Kant. Acesta atribuie suveranitatea unui „conducător universal" care nu poate fi altul decât însuşi poporul[2]. Poporul este însă o categorie abstractă şi se distinge de mulţimea dispersată (cetăţenii) care se află într-o poziţie de subordonare faţă de suveran. Kant explică raportul de subordonare între „poporul unit" şi indivizii dispersaţi prin contractul originar, potrivit căruia toţi indivizii din rândul poporului (*omnes et singuli*) renunţă la libertatea lor exterioară pentru a participa ca membri ai existenţei sociale, supuşi însă poporului considerat ca stat[3]. Cele trei puteri sunt esenţiale pentru constituirea unui stat, având în vedere, desigur, statele care au înlăturat tirania.

Kant preia teza lui Montesquieu potrivit căreia puterile trebuie forţate să colaboreze, arătând că ele sunt reciproc coordonate (*potestates coordinatae*), una fiind complementară faţă de cealaltă. Kant sesizează, totodată, cerinţa ca fiecare dintre cele trei puteri să se supravegheze reciproc, astfel încât niciuna dintre ele să nu poată uzurpa funcţia celeilalte[4]. În acest fel, Kant sesizează caracterul specializat şi competenţele exclusive ce revin fiecăreia dintre cele trei puteri[5]. Potrivit analizei întreprinse de Kant principiului separaţiei puterilor, rezultă că Guvernatorul statului poate

---

[1] *I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 163.

[2] Idem, p. 165.

[3] Ibidem.

[4] Idem, p. 166; *Hegel*, Prelegeri de filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 47 („Calitatea unei constituţii depinde de gradul în care ea reprezintă o extindere a domeniului raţional, adică a domeniului politic în sine, prin lăsarea în libertate a momentelor conceptului, astfel încât puterile deosebite să se diferenţieze una de alta, să se desăvârşească fiecare în sine, dar totodată, în libertatea lor să conlucreze în vederea aceluiaşi scop, care le leagă într-un tot organic").

[5] Cele trei puteri „sunt astfel: voinţa legislatorului (*legislatoris*) cu privire la ceea ce este al meu şi al tău exterior este ireproşabilă (fără cusur), puterea executivă a comandantului suprem (*summi rectoris*) este irezistibilă (nu i se poate rezista), iar sentinţa judecătorului suprem (*suprem iudicis*) este irevocabilă (fără drept de apel)" (*I. Kant*, op. cit., p. 166).

fi rege sau principe (persoană fizică) sau persoană juridică (guvern) şi este învestită cu prerogative de putere executivă (*potestas executoria*). Actele juridice ale puterii executive sunt ordonanţe sau decrete şi nu legi, întrucât „hotărăsc cu privire la un caz particular şi nu pot fi modificate"[1].

Un guvern care ar întruni deopotrivă prerogativele de legislator şi de putere executivă este denumit de Kant despotic, spre deosebire de guvernul care conduce în conformitate cu legea, definit de filozoful german „guvern patriotic" (*regimen civitatis et patriae* – guvern al poporului şi al patriei)[2]. În acelaşi timp, adaugă Kant, nici legislatorul nu poate fi concomitent guvernator „căci acesta este supus legii, şi prin ea este constrâns, aşadar, de către un altul, suveranul"[3].

Interesant este faptul că în *Metafizica moravurilor*, autorul merge mai departe decât alţi autori, afirmând că suveranul, adică puterea legislativă, poate retrage guvernului şi principelui (Guvernatorului) puterea ce le-a fost conferită, îi poate destitui, sau poate restructura administraţia, dar nu poate să-l pedepsească pe monarh[4].

În raporturile pe care le au cu puterea judecătorească, nici suveranul, nici Guvernatorul „nu judecă, ci numai instituie judecători ca magistraţi"[5].

Poporul se judecă pe sine prin aceia dintre concetăţenii săi aleşi liber ca reprezentanţi ai săi, şi anume pentru fiecare act în parte, pentru care au fost numiţi[6].

Merită a fi subliniată o precizare foarte interesantă pe care o face Kant, şi pe care nu o mai întâlnim la alţi autori, şi anume că prin intermediul celor trei puteri diferite şi specializate, fiecare având un obiect propriu de activitate, statul îşi păstrează autonomia.

§4. Suveranitatea poporului şi separaţia puterilor în concepţia lui Jean-Jacques Rousseau

Preocupat, ca şi Montesquieu, să găsească o formă de guvernământ care să pună legea mai presus decât omul, pornind de la principiul de bază al operei sale, potrivit căruia legea este emanaţia suveranităţii poporului şi expresia voinţei generale (suveranitatea echivalând aici cu libertatea individului care „se naşte liber"), Rousseau

---

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 166, 167.

[3] Idem, p. 167.

[4] Ibidem. Kant are în vedere aici cutuma britanică potrivit căreia „Regele nu poate face nimic rău".

[5] „Hotărârea judecătorească (sentinţa) este un act unic al justiţiei publice *(iustitiae distributivae)* printr-un administrator al statului (judecător sau tribunal) cu privire la un supus, adică un individ din rândul poporului; prin urmare judecătorul nu e învestit cu niciun fel de putere spre a recunoaşte (a atribui) ceea ce este al celui din urmă (...) pentru descoperirea în fapt a lucrului reclamat, tribunalul deţine puterea judiciară de a aplica legea şi prin intermediul puterii executive de a adjudeca fiecăruia ceea ce este al său" (ibidem).

[6] Autorul are în vedere aici sistemul juraţilor la care unele state recurg în soluţionarea proceselor penale.

afirmă în primul rând două caracteristici ale suveranităţii: inalienabilitatea şi indivizibilitatea, care ne interesează aici în mod deosebit, celelalte fiind caracterul absolut şi calitatea ei de a fi mai presus de orice[1]. Suveranitatea este un drept aparţinând poporului (dar nu suma aritmetică a voinţei fiecărui cetăţean), care nu poate rezulta decât din corpul Naţiunii şi nu poate fi în niciun caz exercitat de către un individ sau de câţiva[2].

Concluzia care se desprinde din această concepţie este simplă: suveranitatea nu poate fi înstrăinată şi nu poate fi divizată în părţi distincte. Autorul afirmă tranşant că poporul care îşi înstrăinează suveranitatea pierde calitatea sa de popor şi devine o sumă de indivizi disparaţi şi fără nicio legătură între ei, după cum individul deposedat de propria libertate pierde calitatea de om[3].

Rousseau este ostil deopotrivă monarhului absolutist şi democraţiei reprezentative, întrucât exerciţiul suveranităţii trebuie deţinut, păstrat de popor. Poporul nu poate să-şi desemneze reprezentanţii şi, totodată, să rămână titular al suveranităţii. În cazul în care poporul consimte la desemnarea unor reprezentanţi ai săi într-un corp politic deliberativ, el se supune implicit voinţei acestuia. În astfel de condiţii însă, corpul politic constituit din reprezentanţii poporului nu exprimă voinţa acestuia, ci voinţa sa particulară.

Corpul politic legitim este compus din indivizi autonomi, liberi şi egali în drepturi, care participă direct la problemele statului şi care formează împreună, în calitate de cetăţeni, poporul suveran. Suveranitatea poporului se exercită prin legi, puţin numeroase, care nu statuează decât asupra problemelor interesând corpul politic în ansamblul său[4].

În modelul politic (utopic) conceput de Rousseau, voinţa generală a poporului constituind esenţa suveranităţii, puterea legislativă trebuie să fie suverană, celelalte puteri în stat fiindu-i subordonate. Rousseau acceptă astfel implicit existenţa unor puteri în stat: poporul stabilit într-un corp politic (Parlament), care stabileşte legile şi Guvernământul, compus din indivizi care le pun în executare. Executivul ar fi deci un simplu agent de executare a legilor votate de Parlament[5]. Guvernământul deţine puterea ca depozitar, el neavând o putere proprie. Cei ce compun Guvernământul fiind, prin graţia Suveranului (Poporului), depozitari temporari ai puterii şi exercitând în această calitate anumite prerogative de putere, adoptă diferite acte pe care Suveranul le poate modifica, limita sau anula, după bunul său plac. După cum se

---

[1] „Spun deci, că suveranitatea nefiind decât exercitarea voinţei generale nu poate niciodată să fie înstrăinată, şi că suveranul, care nu este decât o fiinţă colectivă, nu poate fi reprezentat decât prin el însuşi: puterea se poate transmite, voinţa însă nu" (a se vedea: *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1951, p. 114-115; *J.J. Chevallier*, op. cit., p. 114).

[2] A se vedea, în acest sens, *O. Trăsnea*, Filosofia politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1956, p. 176.

[3] „Aşadar, dacă poporul făgăduieşte doar să asculte, el se dizolvă prin însuşi acest act şi pierde calitatea de popor" (*J.J. Rousseau*, op. cit., p. 115).

[4] *P. Ory* (coord.), Nouvelle histoire des idées politiques, Hachette, Paris, 1987, p. 115.

[5] A se vedea, în acest sens, *J. Touchard*, op. cit., vol. II, p. 426.

vede, Rousseau preia modelul anterior de guvernare bazat pe supremaţia puterii monarhului absolut, dar schimbă titularul suveranităţii absolute, atribuind-o poporului şi reprezentanţilor săi.

Puterea legislativă fiind supremă, rezultă că puterea executivă îi este supusă acesteia, ceea ce exclude independenţa puterilor. Accentul pus pe stricta subordonare a Guvernământului (a puterii executive) faţă de puterea legislativă, ilustrează geniul politic al lui Rousseau[1]. În ceea ce priveşte puterea judecătorească, aceasta este, în concepţia filozofului francez, o putere aparte, distinctă atât de puterea legislativă, cât şi de cea executivă[2]. Totuşi, datorită specializării activităţii tribunalelor, constând în aplicarea la cazul concret a unor dispoziţii legale puterea judecătorească ar constitui o ramură aparte a puterii executive.

Ceea ce este însă fundamental în opera lui Rousseau este concepţia acestuia că actul prin care un popor se supune unor conducători nu este un contract. Nu este decât o însărcinare, o slujbă în care, ca simpli slujitori ai suveranului, ei (conducătorii) exercită în numele lui puterea pe care le-a încredinţat-o şi pe care el o poate limita, modifica şi lua înapoi când doreşte[3]. O asemenea concepţie se va regăsi mai târziu generalizată în doctrina constituţională marxistă, potrivit căreia deputaţii puteau fi revocaţi de alegători dacă nu îşi îndeplineau mandatul corespunzător voinţei acestora (practic, a segmentelor de decizie din aparatul de partid şi de stat).

§5. Consacrarea instituţională a principiului separaţiei celor trei puteri

Teoria separaţiei celor trei puteri în stat a revoluţionat gândirea şi practica politică ale statelor lumii de la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi a generat un proces de reînnoire constituţională atât în Europa cât şi în America de Nord. Succesul teoriei se datora faptului că oferea o alternativă la guvernarea absolutistă şi o pavăză împotriva tiraniei guvernanţilor. Clasa socială cea mai interesantă în consacrarea şi generalizarea principiului separaţiei era burghezia. Beneficiarii aplicării şi respectări separării şi independenţei celor trei puteri erau cetăţenii fiecărui stat, aceştia văzând în teoria lui Montesquieu garantarea propriei libertăţi politice.

Continentul european nu era suficient de pregătit, în ansamblul său, pentru a instituţionaliza principiul separaţiei. Realitatea politică cea mai apropiată de esenţa teoriei lui Montesquieu era sistemul de guvernare din Anglia. De aceea, în această ţară nu s-au făcut demersuri speciale pentru racordarea procesului de guvernare la sistemul separaţiei puterilor, preconizate de Locke şi Montesquieu. În afară de aceasta, pe continent instituţionalizarea principiului separaţiei puterilor se lovea de rezistenţa monarhiei absolutiste. Singura modalitate de consacrare a separaţiei era revoluţia, mişcarea socială, pentru care Europa nu era încă destul de pregătită.

---

[1] *O. Trăsnea*, op. cit., p. 184.

[2] A se vedea, în acest sens, *G. Alexianu*, op. cit., p. 14.

[3] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 164.

În schimb, războiul de independenţă câştigat de coloniile engleze din America de Nord în 1776, în urma căruia acestea s-au desprins definitiv de Imperiul britanic, a permis ca noile state să-şi făurească sistemul politic potrivit teoriei separaţiei puterilor legislativă, executivă şi judecătorească. Astfel, constituţiile fostelor colonii britanice Massasuchetts, Maryland, New Hampshire, Virginia, North Carolina ş.a. au inclus dispoziţii privind drepturile omului şi o clară separare a celor trei puteri[1]. În acest sens, poate fi menţionat art. 4 din Constituţia noului stat Carolina de Nord, adoptată în 1776, potrivit căreia puterea legislativă, executivă şi puterile judecătoreşti supreme ale guvernământului trebuie să fie separate pe veci şi distinct una de alta. Un text identic se afla în art. 6 din Constituţia statului Maryland[2]. De altfel, cu două decenii în urmă, celebrul Albany Plan of Union (1754) conţinea elemente ale separării puterii legislative atribuite unui Mare Consiliu constituit din 48 de membri aleşi de Adunările Reprezentative din colonii (*Houses of Representatives*) şi puterii executive, încredinţată unui Preşedinte General, numit şi sprijinit de Coroană[3]. Fondatorii Constituţiei S.U.A. s-au inspirat nu numai din opera politică şi filosofia europeană, dar şi din tradiţiile de autoguvernare ale fostelor colonii engleze[4]. Astfel, ei au pus bazele unui sistem politic, a cărui vigoare nu a fost afectată de trecerea timpului[5]. Constituţia S.U.A. adoptată în 1787 a stabilit o separare rigidă a celor trei puteri şi o independenţă strictă între acestea. Puterea legislativă încredinţată unui Congres bicameral[6], puterea executivă şefului statului[7], iar puterea judecătorească instanţei supreme şi judecătoriilor[8].

Modul în care s-au stabilit anumite raporturi, absolut necesare pentru o bună organizare a vieţii de stat între puteri, dovedeşte că părinţii Constituţiei adoptate la Convenţia de la Philadelphia la 17 septembrie 1787 aveau o reprezentare foarte clară asupra esenţei principiului separaţiei şi a modalităţilor corespunzătoare concepţiei politice a coloniştilor, de înfăptuire practică a acestuia. J. Madison a precizat că „acumularea tuturor puterilor, legislativă, executivă şi judecătorească în aceleaşi

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *H. Nelson, J.J. Wust*, The Primary Sources of American Government, G.P. Pulman's Sons, New York, 1991, p. 3-9.

[2] *W.F. Swindler* (ed.), Sources and Documents of the United States Constitutions, 1975, p. 373, 402.

[3] A se vedea, în acest sens, Guide of U.S. Congress, Washington D.C., 1986, p. 873-874. Separaţia puterilor o vom regăsi, ca principiu, în alte numeroase documente, cum ar fi Declaraţia primului Congres Continental (14 octombrie 1774), Declaraţia de Independenţă (4 iulie 1776), Articolele Confederaţiei (adoptate la 15 noiembrie 1776 şi ratificate la 1 martie 1781).

[4] A se vedea, pentru detalii, *D.J. Bodenhamer, J.W. Ely Jr.* (ed.), The Bill of Rights in Modern America; After 200 Years, Indiana University Press, Bloomington, 1993, p. 4-10.

[5] *C. Ionescu*, Sisteme constituţionale contemporane, Ed. Şansa, Bucureşti, 1994, p. 80-82.

[6] Articolul I parag. 1 din Constituţie prevede că „toate puterile legislative acordate prin această Constituţie vor fi exercitate de către un Congres al Statelor Unite, care va fi alcătuit din Senat şi din Camera Reprezentanţilor".

[7] „Puterea executivă va fi exercitată de către Preşedintele Statelor Unite ale Americii" (art. II parag. 1).

[8] „Puterea judecătorească a Statelor Unite va fi exercitată de o Curte Supremă şi de judecătoriile care vor fi instituite şi stabilite din când în când de către Congres" (art. III parag. 1).

mâini, fie a mai multora, fie ereditară, prin cucerire sau prin alegere, poate în mod just să fie considerată ca o veritabilă definiţie a tiraniei"[1].

Unul dintre cei mai străluciţi constituanţi, J. Madison, a construit împreună cu colegii săi în Convenţie un mecanism flexibil de echilibrare şi contrapondere a puterilor în cazul în care vreuna dintre ele ar fi încercat să guverneze tiranic. În concepţia sa, puterile trebuie să fie astfel distribuite şi echilibrate între diferite departamente, încât niciunul dintre ele să nu poată depăşi limitele stabilite de Constituţie[2].

În Franţa, Revoluţia burgheză declanşată la 14 iulie 1789 împotriva absolutismului monarhic, a permis transpunerea teoriei separaţiei puterilor în documente politice menite să exprime într-o formă instituţionalizată programul revoluţionarilor. Art. 16 al Declaraţiei Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului, adoptată de Adunarea Constituantă a Franţei la 26 august 1789, prevede că *„o societate în care garantarea drepturilor nu este asigurată şi nici separaţia puterilor determinată, nu are constituţie"*.

În redactarea primei Constituţii scrise adoptată în Franţa, se ţine seama de această cerinţă şi se stabileşte o separaţie foarte strictă a celor trei puteri, ceea ce afectează însuşi procesul de guvernare, întrucât, sub impulsul valului revoluţionarilor, fiecare putere pretindea prerogative cât mai însemnate. Potrivit art. 2 din Titlul III al Constituţiei „Naţiunea, de la care emană toate puterile, nu le poate exercita decât prin delegaţie". Constituţia adoptată în septembrie 1791 delega puterea legislativă unei Adunări Naţionale (art. 3), puterea executivă Regelui (art. 4), iar puterea judecătorească judecătorilor, aleşi pentru o anumită perioadă de popor (art. 5). Deşi constituantul folosea termenul de putere, se aveau în vedere funcţiile respective. Constituţia stabilea o dublă separare a puterilor: o separare funcţională şi o separare organică[3].

---

[1] The Federalist Papers, nr. 47; *Th. Jefferson*, Notes on the State of Virginia: („Concentrarea puterilor legislativă, executivă şi judecătorească în aceleaşi mâini este chiar definiţia guvernării despotice"); The Federalist Papers, nr. 48; *E.H. Levi*, Some aspects of separation of powers, Columbia Law Review nr. 3/1976.

[2] The Federalist Papers nr. 48: „(...) *dacă aceste puteri sunt conectate şi amestecate, pentru a conferi fiecăreia un control constituţional asupra celeilalte, gradul de separaţie maxim, esenţial pentru un guvernământ liber, nu poate fi, în practică, menţinut în mod corespunzător. Se înţelege astfel că puterile aparţinând în mod corespunzător unuia dintre departamente nu trebuie să fie administrate în mod direct şi complet de celelalte departamente. Este la fel de evident că niciun departament nu ar trebui să deţină, direct sau indirect, o influenţă covârşitoare asupra altuia în administrarea puterilor lor respective. Nu poate fi negat că această putere este de natură invazivă şi că ar trebui să fie împiedicată să depăşească limitele care îi sunt atribuite. După aceste discuţii, teoretice, referitoare la tipurile de putere, legislativă, executivă sau judecătorească, următoarea şi cea mai dificilă sarcină este de a oferi o anumită securitate practică pentru fiecare, împotriva invaziei celorlalte*" (Madison). Pentru o privire de ansamblu asupra doctrinei americane privind separaţia puterilor, a se vedea: *P.B. Kurland*, The rise and fall of the „Doctrine" of Separation of Powers, Michigan Law Review nr. 3/1986; *H.J. Krent*, Separating the strands in separation of powers controversies, Virginia Law Review nr. 7/1987; *M. Brody*, Congress, the President and federal equal employment policy making: a problem in separation of power, Boston University Law Review nr. 2/1980.

[3] A se vedea *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1984, p. 323. Prin conceptul de separaţie funcţională se are în vedere stabilirea unor

Datorită rigidităţii în care a fost transpus în Constituţie principiul separaţiei puterilor, regimul politic instituit avea unele dintre trăsăturile unui sistem prezidenţial. Regele păstra atribuţii însemnate, îndeosebi dreptul de veto, dificil însă de realizat, iar miniştri erau responsabili în faţa sa şi nu puteau face parte din Adunarea naţională[1]. Folosirea de către rege a dreptului său de veto a nemulţumit reprezentanţii poporului, astfel încât la 10 august 1792 monarhia a fost răsturnată.

Noua Constituţie (Constituţia Anului I), adoptată în 1793, a stabilit o separaţie mai flexibilă a puterilor, în spiritul concepţiei lui Rousseau. Constituţiile adoptate ulterior (în 1795 „Constituţia directorială" a anului III; în 1799 Constituţia din anul VIII a pus bazele sistemului cezarismului democratic al generalului Bonaparte, devenit ulterior Împăratul Napoleon; Constituţia din 1814 etc.) au stabilit diferite „modele" de transpunere a principiului separaţiei în dispoziţii constituţionale.

Constituţia adoptată în 1958 a pus bazele unui regim semiprezidenţial, în care puterile sunt echilibrate, deşi Preşedintele Republicii deţine puteri considerabile în procesul de guvernare, iar puterile Parlamentului sunt raţionalizate[2].

În ceea ce priveşte celelalte state europene, se poate spune că acestea, sub impulsul marilor principii democratice şi valori general-umane proclamate de Revoluţia de la 1789, au purces la făurirea unui nou regim constituţional după modelul francez şi potrivit propriilor tradiţii politice.

În cele două principate româneşti, principiul separaţiei puterilor este introdus prin Regulamentele Organice din 1831 şi 1832[3]. Convenţia de la Paris din 1858 conţine, de asemenea, principiul separaţiei, care va fi reluat în constituţiile adoptate în 1866, 1923 şi 1938[4]. După 1945, principiului separaţiei i se aduc limitări substanţiale în practica de guvernare. În 1948 s-a renunţat formal la principiul separaţiei puterilor, acesta fiind înlocuit cu principiul unicităţii puterii (Constituţia din aprilie 1948). Nici Constituţiile ulterioare (din 1952 şi 1965) nu au prevăzut separaţia puterilor, instituind o structură a organelor statului întemeiată pe principiul puterii unice, ceea ce nu a impietat asupra departajării activităţilor fundamentale ale statului.

Răsturnarea prin revoltă populară în decembrie 1989 a regimului politic totalitar şi a suportului său instituţional – organele supreme şi locale ale puterii de stat – a avut ca rezultat, între altele, înlocuirea principiului unicităţii puterii cu principiul clasic al separaţiei puterilor. Documentul politic în care s-a enunţat acest principiu a fost Comunicatul Consiliului F.S.N. din 22 decembrie 1989. Printre obiectivele Programului F.S.N. figura separarea puterilor legislativă, executivă şi judecătorească în stat. Decretul-lege nr. 2/1989 a preluat acest obiectiv, dându-i o expresie juridică.

---

atribuţii, sarcini ale statului, iar conceptul de separare organică vizează remiterea atribuţiilor respective unor organisme diferite.

[1] A se vedea *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 607, 608.

[2] A se vedea *C. Ionescu*, op. cit., p. 119-136.

[3] A se vedea *C. Ionescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir", Bucureşti, 1994, p. 19-23.

[4] A se vedea principalele prevederi ale acestor acte referitoare la separaţia puterilor, în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016.

Constituţia din 1991 nu a prevăzut expres – aşa cum au făcut-o Constituţiile din 1866, 1923 şi 1938 – principiul separaţiei puterilor, însă acest principiu este aşezat de Legiuitorul constituant la baza organismelor învestite cu atribuţii de suveranitate şi a raporturilor între acestea[1]. De altfel, art. 2 alin. (1) din Constituţia adoptată în 1991 prevede că suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum. Există totuşi chiar un text în Constituţie care face referire la „puterile statului", ori, acestea nu pot fi decât puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească[2]. Mai mult chiar, funcţia de mediere exercitată de Preşedintele României între „puterile statului" face parte din „scenariul" clasic al teoriei lui Montesquieu: puterile legislativă, executivă şi judecătorească sunt separate şi, în caz de dezechilibrare, se declanşează procedura de reechilibrare. La o astfel de procedură se referă art. 80 alin. (2) din Constituţie. Este interesant de observat că Legea nr. 92/1992 (republicată în M.Of. nr. 259 din 30 septembrie 1997) s-a referit expres în conţinutul său la principiul separaţiei puterilor[3]. Şi în jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a precizat că, în virtutea principiului separaţiei puterilor în stat, Parlamentul nu are dreptul să intervină în procesul de realizare a justiţiei. Dreptul de control al Parlamentului se exercită şi asupra modului cum funcţionează organele puterii judecătoreşti, el stabilind, în acest scop, regulile după care se desfăşoară activitatea de judecată. Potrivit Constituţiei, acest drept, însă, se poate exercita numai cu respectul autorităţii lucrului judecat şi fără a împiedica instanţele judecătoreşti de a-şi exercita misiunea lor prevăzută de art. 125 din Constituţie, de realizare a justiţiei.

O imixtiune a puterii legislative care ar pune autoritatea judecătorească în imposibilitatea de a funcţiona, chiar dacă numai cu referire la o anumită categorie de cauze şi pentru o anumită perioadă de timp, ar avea drept consecinţă ruperea echilibrului constituţional dintre aceste autorităţi. De aceea, o dispoziţie legală prin care se suspendă cursul judecăţii sau executarea hotărârilor judecătoreşti definitive referitoare la anumite cauze determinate este neconstituţională[4]. Prin Legea de

---

[1] În jurisprudenţa sa anterioară revizuirii constituţional din 2003, Curtea Constituţională a constatat că „deşi Constituţia nu consacră în nici un text al său, *expressis verbis*, principiul separaţiei puterilor, acest principiu rezultă din modul în care legea fundamentală reglemenează autorităţile publice şi competenţele ce revin acestora [Decizia Curţii Constituţionale nr. 209 din 30 noiembrie 1999 (M.Of. nr. 76 din 21 februarie 2000)]. A se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 11 din 7 martie 1994 (M.Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994) şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 27 din 25 mai 1993 (M.Of. nr. 163 din 15 iulie 1993).

[2] Potrivit art. 80 alin. (2) din Constituţie, Preşedintele României exercită funcţia de mediere între puterile statului.

[3] Articolul 1 prevedea că: „puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului". S-a creat, în acest fel, un precedent ce oferă legiuitorului posibilitatea de a stipula într-o viitoare lege a organizării Guvernului [prevăzută de art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituţie], cadrul de exercitare a puterii executive.

[4] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 6 din 11 noiembrie 1992 (M.Of. nr. 48 din 4 martie 1992).

revizuire a Constituţiei nr. 429/2003, principiul separaţiei şi echilibrului puterilor a fost inclus în art. 1 alin. (4) din Constituţie. Textul prevede ca „statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească în cadrul democraţiei constituţionale".

Noile Constituţii ale Greciei, Portugaliei şi Spaniei, care au consacrat trecerea acestor state de la regimuri totalitare la statul de drept, precum şi Constituţia Turciei, au consacrat în formule moderne principiul separaţiei puterilor[1)].

În doctrina şi practica constituţională contemporană, stabilirea expresă în constituţii a principiului separaţiei puterilor legislativă, executivă şi judecătorească nu este o cerinţă *sine qua non*. Important este ca separaţia puterilor să fie determinată sau reglementată în spiritul art. 16 din Declaraţia drepturilor omului şi al cetăţeanului, adoptată de Adunarea constituantă a Franţei la 26 august 1789[2)].

După modelul constituţiilor moderne, fostele state socialiste au repus în vigoare, fie expres, fie implicit, principiul separaţiei puterilor, ca dovadă a valorii perene a acestuia[3)].

[1)] Articolul 108 din Constituţia Portugaliei, adoptată în 1976, prevede că puterea politică aparţine poporului, care o exercită potrivit dispoziţiilor constituţionale. În continuarea acestui principiu, art. 111 prevede că organele de suveranitate (Preşedintele Republicii, Parlamentul, Guvernul şi tribunalele) trebuie să respecte separaţia şi independenţa stabilite de Constituţie. Constituţia Spaniei, adoptată în decembrie 1978, prevede că Parlamentul (Cortesurile Generale) exercită puterea legislativă (art. 66), Guvernul exercită funcţia executivă (art. 97) şi tribunalele şi alte autorităţi jurisdicţionale, stabilite de lege, exercită puterea judecătorească [art. 117 alin. (3)]. Articolul 111 din Constituţia Turciei, adoptată la 7 noiembrie 1982, prevede că dispoziţiile acesteia sunt reguli obligatorii pentru organele legislative, executive şi judecătoreşti. Puterea legislativă este încredinţată Marii Adunări Naţionale (art. 7), puterea executivă (şi funcţia executivă) este exercitată de Preşedintele Republicii şi Consiliul de Miniştri (art. 8), iar puterea judecătorească revine tribunalelor (art. 9).

[2)] A se vedea, în acest sens, şi *P. Lalumier, A. Demichel*, Les régimes parlamentaires européens, P.U.F., Paris, 1978, p. 445. Prin Decizia nr. 73 din 4 iunie 1996, Curtea Constituţională a statuat că deşi principiul separaţiei puterilor în stat nu este consacrat expres în Constituţia României „el poate fi dedus din ansamblul reglementărilor constituţionale şi, îndeosebi, al celor având ca obiect precizarea funcţiilor autorităţilor publice şi a raporturilor dintre acestea" (M.Of. nr. 255 din 22 octombrie 1996).

[3)] În Constituţia Moldovei, adoptată la 29 iulie 1994, se prevede că „puterea legislativă, executivă şi judecătorească sunt separate şi colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin". Constituţia Slovaciei, adoptată la 1 septembrie 1992, reglementează distinct cele trei puteri (art. 72-100; 101-123; 141-148). Constituantul a inclus în puterea judecătorească şi Curtea Constituţională, ca o autoritate independentă, învestită cu mandatul de a apăra principiile constituţionale (art. 124-140). Articolul 2 alin. (1) din Constituţia Cehiei, adoptată la 16 septembrie 1992, prevede că autoritatea statului (puterea poporului) se exercită prin organismele puterii legislative, executive şi judecătoreşti. Puterea legislativă aparţine Parlamentului (art. 15), puterea executivă este încredinţată Preşedintelui (art. 54-66) şi Guvernului, care reprezintă organe cu atribuţiile executive cele mai mari [art. 67 alin. (1): „Guvernul este organul cel mai înalt al puterii executive"], iar puterea judecătorească se exercită de tribunale independente (art. 81). Articolul 1 din Actul Constituţional al Poloniei, adoptat la 17 octombrie 1992, prevede că puterea legislativă este încredinţată Seimului şi

§6. Evoluţia teoriei separaţiei puterilor

În decursul peste celor două secole de aplicare, teoria separaţiei celor trei puteri în stat a luat forme distincte în fiecare regim politic. Practic, nu se întâlnesc două state în care modalităţile concrete de separare sau distribuire a funcţiilor (puterilor) legislativă, executivă şi judecătorească să se repete într-o formă identică.

Chiar în cadrul aceluiaşi stat, într-o evoluţie istorică mai mult sau mai puţin îndelungată, s-au constatat modificări ale raportului între puteri, în beneficiul uneia sau alteia dintre ele, deşi prevederile constituţionale care reglementau distribuirea atributelor de putere au rămas neschimbate. De pildă, în practica constituţională a S.U.A., raporturile între puteri, îndeosebi între puterea executivă şi cea legislativă, cunosc o evoluţie distinctă în fiecare legislatură, respectiv mandat prezidenţial[1]. Atât puterea legislativă, cât şi cea executivă exercită aşa-numitele *puteri enumerate* (puterile expres stipulate în Constituţie) şi *puteri subînţelese* (prerogative care ţin de natura funcţiei legislative sau executive).

În ceea ce priveşte puterile subînţelese sau implicite (*implied powers*), Congresul sau Preşedintele exercită diferite „puteri", la limita competenţelor lor stabilite de Constituţie, graţie cărora îşi impun influenţa asupra altor sectoare[2]. Interesant este că sursa puterilor implicite este interpretarea diferitelor texte din Constituţie.

Astfel, printr-o interpretare extensivă a anumitor texte constituţionale, Preşedintele S.U.A. devine „mai puternic" decât Congresul, fără ca echilibrul constituţional între puteri să fie grav deteriorat[3]. De aceeaşi latitudine beneficiază teoretic şi

---

Senatului, puterea executivă Preşedintelui Republicii şi Consiliului de Miniştri, iar puterea judecătorească tribunalelor independente. În Constituţia Bulgariei, adoptată la 12 iulie 1991, se prevede că puterea legislativă aparţine Adunării Naţionale (art. 62), puterea executivă Preşedintelui Republicii şi Consiliului de Miniştri (art. 92-116), iar puterea judecătorească autorităţilor judiciare.

[1] Nota distinctă a acestei evoluţii este, după caz, sporirea puterii personale a Preşedintelui prin asumarea de către acesta a celor mai înalte responsabilităţi de guvernare (teoria „personalizării puterii") în detrimentul unui Congres, care evită să uzeze de prerogativele sale constituţionale, ori ascendenţa Congresului asupra unei administraţii conduse de un preşedinte considerat „slab". A se vedea, în acest sens, *A.M. Schlesinger Jr.*, The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Co., Boston, 1990, p. 378-392.

[2] A se vedea, pe larg, *L. Fisher*, Constitutional Conflicts between Congress and the President, Princeton University Press, Princetown, 1985, p. 18-27.

[3] Potrivit art. 1 secţiunea 8, revine Congresului dreptul de a declara război, dar Preşedintele este comandantul suprem al forţelor armate (terestre şi navale), precum şi al gărzilor naţionale din unele state (art. 1 secţiunea 2). Constituţia neprevăzând cu exactitate şi exhaustiv conţinutul acestei atribuţii prezidenţiale, diferiţi preşedinţi au uzat de ea, trecând peste puterile Congresului şi dispunând trimiterea armatei americane în operaţiuni militare împotriva altor state fără aprobarea formală a forului legislativ. În acest mod s-a conturat un drept necontestat al Preşedintelui de a dispune, fără autorizarea Congresului, lansarea trupelor în afara graniţelor pentru apărarea securităţii naţionale a S.U.A. sau pentru a proteja vieţile americanilor. A se vedea, pe larg: *L. Fisher*, op. cit., p. 284-289; *J.H. Killian* (ed.), The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. 463 şi urm.

Congresul care, de pildă, deţine dreptul de a întocmi toate legile care vor fi considerate necesare şi corespunzătoare pentru punerea în aplicare a puterilor legislative ce i s-au conferit de Constituţie (art. 1 secţiunea 8 clauza 18). Constituţia neprecizând despre ce legi este vorba, Congresul este liber să aprecieze în această materie. Practic, însă, Preşedintele a dat substanţă, de cele mai multe ori, puterilor implicite.

Deşi „întrecerea" în materie de prerogative constituţionale se desfăşoară între Executiv şi Legislativ, puterea judecătorească nu este exclusă. În fond, se poate spune cu deplin temei că într-o interpretare extensivă a textelor constituţionale, preşedintele Curţii Supreme de Justiţie a Statelor Unite, J. Marshall, a „creat" în 1803 principiul controlului pe cale judecătorească a constituţionalităţii legilor[1]. Curtea Supremă de Justiţie deţine o putere considerabilă în sistemul de guvernare american, ea fiind exercitată prin aplicarea combinată a autorităţii judiciare prescrise în Constituţie, a legislaţiei adoptate de Congres, interpretată de magistraţi şi a unei bogate jurisprudenţe[2].

O altă deformare în practică a principiului separaţiei celor trei puteri este „delegarea legislativă", care constă în transmiterea (legală şi legitimă) de către Parlament puterii executive a unora dintre prerogativele sale legislative. În felul acesta, Executivul dobândeşte o putere proprie de reglementare, constând în dreptul de a emite în anumite condiţii norme general-obligatorii, având forţa juridică a legii.

Cerinţa unei astfel de delegări legislative este motivată în esenţă prin avantajul adoptării unor reglementări de o strictă specializare (care face inoportună dezbaterea politică partizană în Parlament a unui proiect de lege) şi rapidităţii prin care poate legifera Executivul. În ciuda unor puternice opoziţii în doctrina constituţională, delegarea legislativă este astăzi unanim admisă şi prevăzută în constituţiile statelor[3]. În constituţii, unele moderne, se recunoaşte nu numai delegarea legislativă[4], dar şi o putere de reglementare proprie guvernului[5], graţie căreia puterea executivă se poate substitui puterii legislative. Mai mult chiar, prin posibilitatea recunoscută Guvernului de a-şi angaja răspunderea în faţa forului legislativ asupra unui proiect de lege [art. 114 alin. (1) din Constituţia României][6] se recunoaşte Executivului o preponderenţă asupra Parlamentului, întrucât printr-o asemenea procedură Guvernul – bene-

---

[1] A se vedea *J.H. Killian*, op. cit., p. 716, 717.

[2] A se vedea, pentru detalii, *C.H. Pritchett*, The American Constitution, McGraw-Hill Book Co., New York, 1977, p. 83 şi urm.

[3] A se vedea, pentru practica constituţională americană: *P.H. Aranson, E. Gellhorn, G.O. Robinson*, A Theory of Legislative Delegation, în Cornell Law Review nr. 6/1983; *Th.J. Lowi*, Delegation of Powers to Administrative Agencies, în The American University Law Review nr. 2/1987; *L. Tribe*, American Constitutional Law, Mineola, New York, 1988, p. 362-369.

[4] A se vedea, de pildă: art. 115 din Constituţia României, art. 168 din Constituţia Portugaliei, art. 76 şi 77 din Constituţia Italiei.

[5] A se vedea: art. 37 din Constituţia Franţei, art. 201 din Constituţia Portugaliei, art. 97 din Constituţia Spaniei.

[6] A se vedea: art. 196 din Constituţia Portugaliei; art. 49 din Constituţia Franţei; art. 112 din Constituţia Spaniei.

ficiind de sprijin parlamentar – îşi impune o anumită decizie, ştiind că va fi susţinut în ciuda votului negativ al opoziţiei minoritare.

După primul război mondial, în multe state europene, Executivul a luat măsuri pentru raţionalizarea puterii legislative, care au mers, practic, în unele situaţii, chiar la suspendarea sau dizolvarea Parlamentului. După al doilea război mondial, parlamentele europene au exprimat o multitudine de forţe politice care îşi cuceriseră legitimitatea populară în lupta împotriva Germaniei naziste şi făceau acum parte din forul legislativ. Un astfel de parlament multicolor şi în care niciun partid nu avea o majoritate absolută, jocul politic se desfăşura în arena parlamentară, guvernele minoritare nefiind în stare să guverneze fără un suport parlamentar consistent.

Constituţia Franţei din 1946 a consacrat o astfel de realitate politică, cu grave repercusiuni asupra procesului de guvernare. Puterile Parlamentului erau teoretic substanţiale, dar fragmentarea forţelor politice din interiorul său împiedica buna guvernare. De aceea, Constituantul din 1958 a căutat să găsească un antidot la atot-puternicia Parlamentului, prevăzând o serie de mecanisme pentru raţionalizarea acestuia[1)].

Unul dintre mecanisme este atribuirea prerogativelor de jurisdicţie constituţională Consiliului Constituţional. Este interesant de observat în acest sens că în timp ce Guvernul poate ridica în dezbaterile legislative, excepţia de neconstituţionalitate a unei propuneri de lege sau a unui amendament de origine parlamentară, forul legislativ nu are nicio cale de atac împotriva exceselor puterii de reglementare a Guvernului[2)]. Ulterior, datorită segmentării forului legislativ într-o majoritate parlamentară stabilă şi opoziţie, raţionalizarea Parlamentului s-a diminuat în fapt.

În practica parlamentară, membrii forului legislativ francez, în special deputaţii, au contrabalansat deprecierea rolului puterii legislative în raporturile acesteia cu Executivul, prin amplificarea *de facto* a dreptului lor de informare şi de control asupra membrilor Guvernului, precum şi prin creşterea influenţei lor asupra deciziei luate de puterea executivă[3)].

Ca instrumente pentru atenuarea reducerii rolului Parlamentului se folosesc, între altele, constituirea unor organisme extraparlamentare controlate de Parlament, având rolul de a selecta şi prelucra informaţii din anumite domenii de activitate folosite ulterior în activitatea parlamentară, mediatizarea prin canale proprii de televiziune a

---

[1)] A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Sisteme constituţionale contemporane, Ed. Şansa, Bucureşti, 1994, p. 119 şi urm.; *J.L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Veme République, Dalloz, Paris, 1983, p. 52-56.

[2)] Articolul 41 din Constituţia Franţei prevede că dacă în cursul procedurii legislative se constată că o propunere sau un amendament nu este de domeniul legii sau este contrar unei delegaţii (legislative) acordate în virtutea art. 36, Guvernul poate opune inadmisibilitatea (textelor). În caz de dezacord între Guvern şi Preşedintele Camerei Legislative interesate, Consiliul Constituţional, la cererea unuia dintre aceştia, hotărăşte în termen de 8 zile (a se vedea şi *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 389 şi 571).

[3)] A se vedea *G. Carcassonne*, La resistance de l'Assemblée Nationale a l'abaissement de son role, in Revue française de science politique nr. 4-5/1984.

lucrărilor parlamentare, îndeosebi a „Orei ministeriale", recrutarea unor specialişti, folosiţi de deputaţi în îndeplinirea propriilor atribuţii ş.a.

Datorită acestei practici *praeter legem* sporesc specializarea şi eficienţa activităţii legislative a Parlamentului în dauna forţei politice a Guvernului. Cu toate acestea, în prezent se consideră că rolul puterii executive este primordial faţă de cel al puterii legislative. Principalul realizator al politicii naţionale este Guvernul, care stabileşte şi conduce politica naţiunii [art. 20 alin. (1) din Constituţia Franţei] sau altfel spus, asigură realizarea politicii interne şi externe a statului şi exercită conducerea generală a administraţiei publice [art. 102 alin. (1) din Constituţia României]. Din această perspectivă, rolul Parlamentului constă în adoptarea legilor (de fapt în amendarea şi aprobarea proiectelor de lege prezentate de Guvern) şi în controlul parlamentar, iar cel al Executivului de a exercita efectiv puterea politică în conformitate cu programul de guvernare legitimat de Parlament (în regimurile parlamentare) sau de corpul electoral (în regimurile prezidenţiale), printr-un complex aparat birocratic.

Deşi parlamentele din diferite state întreprind eforturi pentru contrabalansarea puterii Executivului, rămâne o constantă a activităţii de conducere politică trecerea pe plan secundar a competiţiei (raporturilor) între Legislativ şi Executiv, corespunzător mecanismelor separaţiei puterilor şi evidenţierea, în schimb, a confruntării între Guvern şi societatea civilă, în special sindicate şi partide neparlamentare, care pretind că exprimă nemulţumirea electoratului, a unor segmente socio-profesionale ale populaţiei faţă de anumite obiective ale programului de guvernare sau măsuri guvernamentale nepopulare. Centrul unei astfel de lupte politice, în care se contestă practic legitimitatea Guvernului, nu mai este Parlamentul, care oferă un cadru democratic de negocieri şi soluţionare a conflictelor între majoritate şi opoziţia parlamentară prin vot, locul acestuia fiind luat de grupurile de interese, sindicate, formaţiuni politice nereprezentative (uneori susţinute de partidele din opoziţie), al căror scop comun este răsturnarea Guvernului fără recurgerea la moţiunea de cenzură[1)].

Consecinţa acestei schimbări constă nu numai în sporirea complexităţii şi dificultăţii actului de guvernare, ci şi în preocuparea de racordare a aparatului birocratic administrativ la cerinţa formulării şi aplicării unor decizii administrative rapide şi eficiente.

Teoria şi practica separaţiei puterilor în prezent se îndepărtează, aşadar, de forma iniţială a principiului sau îi caută forme noi de transpunere. Aceasta nu înseamnă nicidecum că factorii politici, doctrina, Guvernantul în general, nu ar mai vedea în separaţia puterilor antidotul tiraniei. Dimpotrivă, statul de drept este indisolubil legat de acest principiu. Şi, mai mult ca oricând, are valoare principiul că o societate în care separaţia puterilor nu este stabilită, nu are constituţie, deci nu se respectă şi nu se garantează libertatea politică a individului.

Astăzi însă, fenomenul politic este din ce în ce mai profund, mai legat de problemele globale ale unei regiuni sau continent, sau chiar ale Planetei, jocul politic este tot mai abil şi discret, societatea civilă revendică tot mai mult dreptul, „puterea" de a participa la conducere. Pentru aceste considerente s-a putut spune că teoria sepa-

[1)] Mişcările greviste din Franţa din decembrie 1995 declanşate de sindicate şi sprijinite de partide politice de stânga sunt o dovadă a „mutării" luptei politice din Parlament pe străzi.

raţiei puterilor parcurge un proces de îmbătrânire[1]. Apar noi centre de putere (ne referim la corpurile intermediare) – la fel de legitime ca şi cele trei puteri – care preiau pe seama lor decizia, deşi o transpun, o obiectivează în cadrul (modelul clasic) teoriei lui Montesquieu.

Are dreptate prof. Deleanu când afirmă că în prezent accentul nu se pune pe separaţia puterilor, ci pe colaborarea lor[2]. Nu trebuie omisă din acest proces „influenţarea puterilor", făcută nu numai de partidele politice, ci şi de sindicate şi organizaţii neguvernamentale, care îşi impun uneori voinţa asupra puterilor, determinându-le să întreprindă sau nu, anumite acţiuni guvernamentale[3].

Din evoluţia modernă a principiului separaţiei puterilor nu ar trebui să excludem şi alţi factori noi:

a) participarea cetăţenilor la conducerea statului prin referendum şi iniţiative legislative populare, restrângându-se astfel principiul reprezentării;

b) instituţionalizarea în constituţii a unor autorităţi noi, având rolul şi funcţiile ombudsmanului; apar astfel noi forme de control asupra autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale;

c) recurgerea la justiţia constituţională, înfăptuită de o autoritate politică jurisdicţională independentă (Curţile Constituţionale), în condiţiile în care puterea executivă deţine dreptul de sesizare a acesteia [art. 41 alin. (2) şi art. 61 din Constituţia Franţei; art. 146 lit. a) din Constituţia României];

d) înfiinţarea unor organisme auxiliare ale diferitelor puteri, cum ar fi Consiliul Legislativ, care funcţionează pe lângă Parlament, Consiliul Suprem de Apărare, afiliat Executivului, Consilii Supreme ale Magistraturii, cu atribuţii în organizarea puterii judecătoreşti, Curţile de Conturi etc.;

e) raportul între formalismul legal existent în cadrul fiecărei puteri şi funcţionalismul actului de guvernare, din care pot rezulta procese de decizie, ce nu pot fi încadrate cu uşurinţă în niciuna dintre cele trei puteri de stat;

f) instituţionalizarea unor cvasiforme de „control cetăţenesc" asupra unor departamente ale executivului prin sesizarea instanţelor de contencios administrativ, în legătură cu acte administrative ilegale şi abuzuri ale administraţiei;

g) dublarea principiului separaţiei puterilor cu raporturile politice între majoritatea parlamentară (Guvernul majoritar) şi opoziţie, din care pot să rezulte transpunerea regulilor jocului specifice separaţiei puterilor în confruntări între partidele politice parlamentare;

h) controlul societăţii civile, îndeosebi prin mijloace de presă, asupra mecanismelor de decizie guvernamentală şi transpunerea procesului de guvernare, ceea ce duce la desacralizarea puterii şi la sporirea responsabilităţii autorităţilor legislative, executive şi judecătoreşti faţă de cetăţeni.

---

[1] A se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 12.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 82.

[3] Un exemplu elocvent îl constituie în România declanşarea procesului de modificare a Legii învăţământului nr. 84/1995, ca urmare a grevei studenţilor din octombrie 1995, deşi legea respectivă fusese adoptată cu puţină vreme înainte.

Toţi aceşti factori îşi pun amprenta asupra modului de transpunere practică a teoriei separaţiei puterilor, ceea ce impune perspective noi, suplimentare, de analiză a teoriei, în scopul schiţării unor modele perfecţionate de echilibru şi colaborare a puterilor, în raport cu noile realităţi şi forme ale jocului politic[1)].

O dovadă de necontestat că principiul separaţiei celor trei puteri nu şi-a epuizat forţa de atracţie este faptul că a fost acceptat şi de Biserica catolică, care după cel de-al doilea război mondial şi-a exprimat acordul faţă de cuceririle progresului tehnologiei, cu doctrina liberalismului şi, în general, cu civilizaţia modernă. Deschiderea decisivă a Bisericii catolice faţă de lumea modernă s-a făcut prin Enciclica *Pacem in terris* din 11 aprilie 1963 dată de Papa Ioan al XXIII-lea care s-a declarat de acord cu teoria şi practica separaţiei puterilor[2)]. Acesta a fost începutul unui proces de încercare de implantare a repartiţiei tripartite a puterilor chiar în organizarea internă a Vaticanului. Papa concentrează atât puterea legislativă, cât şi cea executivă, pe care nu le exercită însă în mod exclusiv după modelul unui monarh absolut. Avem în vedere conciliile papale prezidate de Marele Pontif şi Sinodul episcopilor, deşi acestea nu au o putere deliberativă reală. În materie jurisdicţională, Papa este judecătorul suprem pentru întreaga lume catolică. Puterea judecătorească se exercită de Papă şi episcopi[3)].

UAIASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1)] A se vedea *Th.O. Sargentich*, The Contemporary Debate about Legislative-Executive Separation of Powers, Cornell Law Review nr. 3/1987.

[2)] *A. Mestre*, La separation des pouvoirs dans l'Église catholique, in Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 5/1996, p. 1267.

[3)] Idem, p. 1280, 1281, 1286.

Capitolul III
Principalele mecanisme de interferenţă (colaborare) a structurilor de guvernare

§1. Noţiunea de mecanisme de interferenţă a structurilor de guvernare

Prin caracteristicile, rolul şi funcţiile ce le-au fost conferite de către constituţie, instituţiile de guvernare, adică organismele prin care se exercită prerogativele de putere (Parlamentul, Şeful Statului şi Guvernul, precum şi formele şi metodele lor de organizare şi funcţionare), reflectă natura sistemului politic al unui stat, fiind un indiciu pentru caracterul democratic, sau, dimpotrivă, totalitar al acestuia[1)].

Fiecare dintre organismele sau instituţiile de guvernare adoptă o serie de decizii potrivit competenţei ce le-a fost conferită prin constituţie sau printr-o lege organică. Evident, este vorba de decizii politico-juridice adoptate de un organism specializat, învestit cu prerogative ale puterii şi ale autorităţii publice, care acţionează în virtutea legii şi într-un cadru prescris de aceasta. Din multitudinea deciziilor politice vom alege, de pildă, pe acelea care constau în votarea sau adoptarea unei legi şi punerea acesteia în aplicare (executare), în formarea Guvernului, ori deciziile luate în urma controlului parlamentar.

Se poate lesne observa că toate categoriile de decizii enunţate (legiferarea şi actul de executare a unei legi, numirea Guvernului şi controlul parlamentar) sunt de natură a reflecta esenţa guvernării, care constă în folosirea forţei în concordanţă cu legea pentru a proteja anumite scopuri pe care deţinătorii puterii le consideră dezirabile[2)].

[1)] Într-o definiţie sintetică, sistemul politic constituie totalitatea proceselor de decizie care privesc ansamblul unei societăţi globale (*J.W. Lapièrre*, L'analyse des systémes politiques, P.U.F., Paris, 1973, p. 34). Această definiţie exprimă finalitatea sistemului politic – asigurarea adoptării unor decizii, măsuri, acte politice ş.a. la nivel micro şi macro-social, prin care este organizată şi condusă o anumită societate şi nu sistemul în sine. Sistemul politic este orice model stabil al relaţiilor umane care include putere, norme de conduită sau autoritate (*R.A. Dahl*, Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, New Jersey, 1963, p. 6). Într-o altă opinie, prin sistem politic se înţelege ansamblul de organisme care adoptă/stabilesc decizii politice, norme general-obligatorii, standarde de conduită, a căror încălcare atrage forţa represivă a statului (*G. Abcarian, G.S. Mazannat*, Contemporary Political System. An Introduction to Government, C. Scribner's Sons, New York, 1970, p. 10-12). Din perspectivă politologică, prin sistem politic se înţelege ansamblul relaţiilor politice, al instituţiilor politice, al concepţiilor politice şi al raporturilor între ele (*I. Mitran*, Politologia în faţa secolului XXI, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1997, p. 48).

[2)] *B. Russell*, Political Ideals, Barns and Noble, New York, 1963, p. 21. Pentru o analiză comparativă a domeniului politicii şi îndeosebi a organismelor şi mecanismelor prin care se

Prin mecanisme de interferenţă a structurilor de guvernare se înţelege ansamblul metodelor şi formelor prin intermediul cărora instituţiile guvernante, exercitându-şi prerogativele constituţionale, concură printr-o strânsă interferenţă la înfăptuirea conducerii sistemului social global.

Abordând relaţia între caracterul mecanismelor de interferenţă a autorităţilor publice şi natura sistemului politic, unii autori consideră că cele mai importante decizii politice sunt luate de o mică elită aflată la putere. Alţi autori susţin, dimpotrivă, că asemenea decizii sunt rezultatul interacţiunii şi al conflictului între mai multe grupuri – dintre care niciunul nu deţine şi nu exercită puterea decisivă[1]. Această ultimă opinie rezultă din concepţia teoretică pe care se bazează principiul separaţiei: niciunul dintre organismele de guvernare sau de conducere globală a societăţii nu ar putea deţine şi nu ar putea exercita puterea în chip discreţionar sau în detrimentul celorlalte, întrucât Constituantul nu a conferit niciunuia o putere absolută, ci dimpotrivă, a prevăzut un sistem de verificare şi echilibrare reciprocă denumit *checks and balances* prin intermediul căruia fiecare putere veghează ca cealaltă să nu fie exercitată abuziv şi să strice echilibrul existent între ele.

Într-un sistem politic, rolul hotărâtor în adoptarea şi aplicarea deciziilor politice majore revine Guvernului şi Parlamentului. Aceasta nu înseamnă că tribunalele ar fi excluse automat de la jocul politic între celelalte autorităţi sau puteri publice. În procesele în care sentinţa pronunţată de un tribunal vizează, de pildă, interese politice cu caracter naţional, se poate admite opinia că sentinţa respectivă are şi implicaţiile unei decizii politice[2]. De asemenea, în unele sisteme constituţionale, instanţelor le revine sarcina de a verifica conformitatea legilor cu constituţia, putând declara o lege aflată în vigoare ca fiind neconstituţională. În consecinţă, legea sau dispoziţia legală neconstituţională nu se aplică părţii care a invocat într-un proces excepţia de neconstituţionalitate.

Precizăm că o decizie judecătorească nu poate avea un caracter politic, ci doar implicaţii sau consecinţe politice. Judecătorul trebuie să fie neutru din punct de vedere politic, el supunându-se numai legii.

Mecanismele de interferenţă (colaborare) a celor trei puteri puse în aplicare separat de Parlament şi Guvern, potrivit prerogativelor ce le-au fost conferite fiecăruia prin constituţie, precum şi principiile care guvernează raporturile între cele două corpuri guvernante şi metodele folosite pentru transpunerea acestor principii în practică, îşi pun amprenta însă, nu numai pe sistemul politic, dar şi pe regimul

---

asigură guvernarea în domeniile legislativ, executiv şi judecătoresc, a se vedea *G. Abcarian, G.S. Massanat*, op. cit., p. 171-262.

[1] Idem, p. 4-5.

[2] În sistemul constituţional american, puterea judecătorească este foarte puternică şi influentă, unele dintre deciziile Curţii Supreme fiind socotite adevărate decizii politice. A se vedea, în acest sens, *J.H. Killian* (ed.), The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. 631-636, 703-713; *L.H. Tribe*, American Constitutional Law, Mineola, New York, 1988, p. 23-26.

politic[1]), putând fi luate ca reper pentru caracterizarea acestuia ca un regim politic democratic sau, dimpotrivă, ca un regim politic totalitar. Între structurile de guvernare există o strânsă interferenţă.

Interferenţa puterii legislative cu cea executivă şi judecătorească este un rezultat al aplicării principiului separaţiei puterii. Deşi în teorie – aşa cum a fost ea fundamentată de gânditorii secolului al XVIII-lea – cele trei puteri sunt separate, realitatea constituţională confirmă numai parţial această separare.

Practica constituţională a demonstrat că o separaţie absolută între puteri ar echivala cu un blocaj constituţional. Pentru a nu bloca mecanismul constituţional, teoreticienii au impus o interferenţă între puteri şi, chiar, modalităţi de conlucrare şi colaborare între ele. Esenţial pentru orice sistem constituţional este ca, permiţându-se interacţiunea puterilor, să nu se afecteze substanţa principiului separaţiei care îşi păstrează întru totul valoarea.

În practica constituţională a statelor s-au conturat mai multe modalităţi de interferenţă sau interacţiune între parlament, ca organism de guvernare însărcinat, în principal, cu votarea legilor şi controlul activităţii executivului şi pe de altă parte, guvernul însărcinat să execute legile şi să exercite conducerea generală a administraţiei publice. Aceste modalităţi sunt prevăzute expres în constituţia fiecărei ţări şi deci au o forţă juridică absolută.

În practica constituţională, modalităţile de joncţiune şi interferenţă a prerogativelor parlamentare cu cele ale executivului sunt mult mai diverse, de la un sistem constituţional la altul, putându-se întâlni variante mai mult sau mai puţin asemănătoare. Această mare diversitate a raporturilor între Parlament şi Guvern conferă specificitate şi originalitate sistemelor constituţionale existente astăzi în lume.

Firește, fiecare dintre cele două instituţii guvernante se află în raporturi mai mult sau mai puţin strânse şi cu alte organisme: partide politice, uniuni sau confederaţii sindicale, grupuri de presiune, organizaţii cetăţeneşti, asociaţii umanitare, religioase ş.a. care le influenţează, într-un fel sau altul, deciziile politice, dar aceste raporturi au o importanţă secundară.

Raporturile reciproce şi interacţiunea existente între Parlament şi Guvern sunt diferite de la un stat la altul, deosebirea principală între ele fiind generată de caracterul sistemului politic: prezidenţial sau parlamentar.

§2. Modalităţi de acţiune a puterii executive asupra parlamentului

2.1. Desemnarea unor membri ai parlamentului de către puterea executivă

Acest procedeu constă în desemnarea expresă a unor parlamentari de către şeful puterii executive.

În Canada, membrii Senatului sunt numiţi de Guvernatorul General, la propunerea Primului-ministru. În condiţiile în care propunerile făcute de Premier nu trebuie să

[1]) A se vedea, în acest sens, *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 284-286.

corespundă anumitor criterii obiective, rezultă că acesta are o deplină libertate de opţiune şi de selecţie. Potrivit art. 59 alin. (2) din Constituţia Italiei, Preşedintele Republicii poate numi cinci senatori pe viaţă dintre cetăţenii care au merite deosebite în viaţa socială, ştiinţifică, artistică sau literară. În Marea Britanie, Life Peerage Act, adoptat în 1959 a conferit dreptul Reginei şi Primului-ministru să acorde titlul de lord unor personalităţi proeminente din lumea ştiinţifică, politică, artistică ş.a. Acest titlu este conferit pe viaţă şi dă dreptul persoanei gratificate să devină în anumite condiţii, membru al Camerei Lorzilor. Titlul de lord nu poate fi însă transmis, având deci o valoare viageră[1]. Un alt exemplu îl constituie sistemul constituţional al Germaniei Federale, în care membrii *Bundesrat-ului* (Camera Superioară a Parlamentului) sunt numiţi şi revocaţi de guvernele landurilor. Fiecare land are rezervate din oficiu 3 mandate în *Bundesrat*, numărul acestora putând să crească în funcţie de mărimea populaţiei landului respectiv până la 6 mandate. În prezent *Bundesrat-ul* are 68 de membri, toţi fiind numiţi de puterea executivă. Preşedintele *Bundesrat-ului* este ales, potrivit unei ordini prestabilite, dintre prim-miniştrii landurilor. Funcţia de preşedinte al *Bundesrat-ului* este exercitată cumulativ cu cea de prim-ministru al landului respectiv. Constituţia S.U.A. permite Guvernatorului unui stat să numească prin delegaţie un senator în locul senatorului ales, al cărui mandat a încetat înainte de termen în perioada vacanţei Congresului local (art. 1 parag. 3). Potrivit art. 18 din Constituţia Irlandei, din cei 60 de membri ai Senatului, 11 sunt numiţi de şeful Guvernului, care astfel îşi asigură o susţinere majoritară în acest corp legislativ.

Legat de această practică a existat şi procedeul care consta în depunerea de către guvern a unor aşa-zise „candidaturi oficiale". Prin acest procedeu, guvernul impune alegerea unui candidat al său făcând presiuni asupra electoratului. Acest procedeu se aplica îndeosebi în America Latină, şi a fost, de asemenea, procedeul clasic al regimurilor politice comuniste în care listele de candidaţi erau pregătite şi „aprobate" iniţial de forurile partidului unic.

2.2. Intervenţia puterii executive în organizarea internă a activităţii camerelor legislative

Un exemplu evocat în acest sens, este controlul constituţional exercitat de Consiliul Constituţional în Franţa din iniţiativa Guvernului asupra regulamentelor celor două Camere[2]. Constituţionalitatea regulamentelor nu este raportată exclusiv la

---

[1] Se apreciază că până în 1999 au devenit membri ai Camerei Lorzilor ca efect al înnobilării, peste 600 de personalităţi ale vieţii cultural-artistice, politice, ştiinţifice din Marea Britanie. În 1963 Parlamentul a adoptat un nou act normativ care permite lorzilor să renunţe la titlul lor (eventual pentru a candida la demnitatea de membru al Camerei Comunelor) şi, de asemenea, recunoaşte femeilor provenind din înalta aristocraţie, dreptul de a li se transmite prin succesiune titlul de baronese şi de a deveni astfel, membre ale Camerei Lorzilor. În prezent, desfăşoară activitate parlamentară, ca membri ai Camerei Lorzilor doar 92 de lorzi viageri, ca urmare a reformelor constituţionale aduse de Partidul Laburist, aflat la putere din 1997 până în 11 mai 2010.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 287.

Constituţie ci la legi organice, ordinare, inclusiv la ordonanţe emise de guvern[1]. În acest caz, Consiliul Constituţional este sesizat de Primul-ministru.

În general, ideea de control al constituţionalităţii regulamentelor Camerelor este acceptată în doctrina şi practica constituţională, deşi se consideră că prin aceasta, atributele suveranităţii parlamentului ar putea fi afectate[2]. Scopul fundamental al acestui control – izvorât din doctrina separaţiei puterilor – îl constituie, fără îndoială, prevenirea asumării de către Parlament, prin intermediul regulamentelor camerelor legislative, a unor prerogative – altele decât cele care i-au fost conferite expres prin constituţie – graţie cărora Parlamentul ar cumula o forţă superioară faţă de cea a celorlalte două instituţii de guvernare, îndeosebi a Guvernului, deteriorând, astfel, echilibrul puterilor.

Un exemplu clasic de implicare a puterii executive în organizarea internă a Parlamentului este convocarea acestuia de către şeful statului în sesiuni extraordinare. Astfel, de pildă, potrivit art. 66 alin. (2) din Constituţia României, la cererea Preşedintelui României, Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în sesiuni extraordinare. De asemenea, guvernul participă la stabilirea ordinii de zi a fiecărei camere legislative, putând astfel interveni în organizarea şedinţelor acestora.

2.3. Implicarea directă a puterii executive în activitatea legislativă a parlamentului

Ponderea procedurilor de intervenţie este diferită, în funcţie de tipul de sistem politic: prezidenţial sau parlamentar. Domeniile în care puterea executivă este îndrituită să se implice în derularea unor activităţi parlamentare sunt:

a) iniţiativa legislativă;

b) participarea la dezbaterile parlamentare şi dreptul de a depune amendamente;

c) mesaje adresate de către şeful statului naţiunii prin intermediul Parlamentului;

d) dreptul guvernului de a prezenta Camerelor legislative puncte de vedere privind conţinutul propunerilor legislative depuse de parlamentari.

În general, iniţiativa legilor este conferită deopotrivă Parlamentului şi puterii executive. În Constituţia României din 1866 se prevedea că iniţiativa legilor aparţinea celor două Camere ale Reprezentanţei Naţionale şi Regelui. Un text identic conţinea şi Constituţia din 1923. Constituţia din 1938 a încredinţat iniţiativa legilor monarhului, cele două camere legislative putând propune doar proiecte de lege în interesul obştesc al statului.

---

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 454.

[2] În legătură cu verificarea constituţionalităţii regulamentelor parlamentare de către curţi (tribunale) constituţionale, a se vedea: Deciziile Curţii Constituţionale nr. 45/1994 şi 46/1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994); *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. II, Ed. Europa Nova, 1996, p. 412-416; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Studii constituţionale, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 138-140; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 89; *I. Deleanu*, Justiţia constituţională, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995, p. 240.

În sistemul constituţional francez actual, iniţiativa legilor aparţine Guvernului şi Parlamentului. În sistemul constituţional italian, iniţiativa aparţine Guvernului, fiecărui membru al camerelor ca şi organelor şi organizaţiilor care au fost învestite cu aceasta de către o lege constituţională. De asemenea, poporul are dreptul de iniţiativă a legilor prin intermediul propunerii făcute de către cel puţin 50.000 alegători a unui text redactat pe articole (art. 71 din Constituţia Republicii Italiene).

Dreptul Guvernului (al puterii executive) de a iniţia proiectele de lege are rădăcini istorice şi este o rămăşiţă contemporană a regimului confuziei de puteri caracteristice monarhiei absolutiste. În prezent, implicarea puterii executive în procesul legislativ prin iniţierea proiectelor de lege are o justificare politică. Guvernul este responsabil pentru conducerea generală a administraţiei şi asigură realizarea politicii interne şi externe a statului [art. 102 alin. (1)] din Constituţia României.

În virtutea acestei responsabilităţi, Guvernul trebuie să deţină prerogativa de a propune Parlamentului proiecte de legi şi, totodată, de a face amendamente la propunerile legislative prezentate de parlamentari.

În plus, Guvernul poate deţine o putere de reglementare proprie (*secundum legem*). Parlamentul României poate să delege Guvernului, potrivit Constituţiei, o cvasi-competenţă legislativă, în virtutea căreia acesta are dreptul să adopte în anumite condiţii norme cu putere de lege.

În ceea ce priveşte participarea membrilor Guvernului la dezbaterile forului legislativ, practica generală parlamentară relevă că miniştrii pot participa la şedinţele camerelor. Desigur, comisiile pot hotărî ca anumite lucrări ale acestora să se desfăşoare fără prezenţa membrilor Guvernului.

Justificarea dreptului membrilor Guvernului de a participa la lucrările Parlamentului, inclusiv la cele ale comisiilor parlamentare este aceeaşi ca în cazul dreptului de iniţiativă legislativă. Potrivit noii Constituţii a României [art. 111 alin. (2)], participarea membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului este obligatorie dacă li se solicită prezenţa. În sistemul parlamentar românesc, la dezbaterea proiectului ordinii de zi şi aprobarea acestuia participă un reprezentant al Guvernului. În sistemul nostru constituţional, miniştrii au acces, de asemenea, la lucrările comisiilor Camerei Deputaţilor şi Senatului care pot, însă, decide ca anumite lucrări ale lor să se desfăşoare fără prezenţa reprezentanţilor Guvernului. În concordanţă cu regulamentele celor două camere, dezbaterea proiectelor de lege este precedată de prezentarea de către iniţiatorul acestora a motivelor care au condus la promovarea proiectului. La discutarea acestuia, va putea lua cuvântul în cele două camere şi reprezentantul Guvernului. De altfel, în componenţa Guvernului României se află un ministru pentru relaţia cu Parlamentul, instituţie preluată din dreptul constituţional francez.

În Franţa, potrivit art. 31 din Constituţie, membrii Guvernului au acces la lucrările celor două camere ale Parlamentului.

O altă formă de intervenţie directă a puterii executive întreprinsă de aceasta asupra celei legislative, constă în mesajele adresate periodic de Şeful statului Parlamentului privind problemele de interes general.

Această procedură a fost inclusă pentru prima dată în Constituţia Statelor Unite, dar are la bază cutuma constituţională britanică referitoare la mesajul tronului.

Potrivit paragrafului 3 al art. II din Constituţia S.U.A., „din când în când, Preşedintele va informa Congresul asupra stării Uniunii şi îi va recomanda să ia în considerare măsurile pe care el le apreciază a fi necesare şi oportune".

Aceste măsuri reprezintă practic programul legislativ al Administraţiei, Congresul fiind dator să ia în dezbatere cererile formulate cu acest prilej de către Preşedinte. Potrivit art. 18 din Constituţia Franţei, Preşedintele Republicii comunică cu cele două camere ale Parlamentului prin mesaje citite şi care nu dau naştere la nicio dezbatere[1].

În sistemul politic prezidenţial, preşedintele fiind ales prin vot universal şi direct, este egal, din punct de vedere reprezentativ, cu Parlamentul şi totuşi se adresează naţiunii prin intermediul acestuia. Acesta este încă un argument care demonstrează supremaţia principiului suveranităţii poporului şi rolul Parlamentului de depozitar al acesteia. Este vorba de mesaje foarte importante. Preşedintele S.U.A. se poate adresa naţiunii sau unor categorii sociale direct, prin mijloace de presă (alocuţiuni televizate, conferinţe de presă, articole, declaraţii publice ş.a.), dar în acest dialog, problemele dezbătute, ca şi măsurile preconizate pentru soluţionarea acestora, nu au importanţa celor care figurează în mesajul anual al Preşedintelui.

În Constituţia Statelor Unite nu se preconizează concret procedura folosită pentru adresarea mesajului. Astfel, preşedintele poate adresa un mesaj scris sau mesajul poate fi prezentat chiar de preşedinte. De pildă, până în anul 1969, mesajele preşedintelui american nu erau prezentate de el însuşi. În practica constituţională franceză sunt folosite ambele modalităţi de prezentare a mesajului.

În practica constituţională românească interbelică, Regele deschidea sesiunea Reprezentanţei Naţionale printr-un mesaj la care fiecare adunare întocmea un răspuns (art. 90 din Constituţia din 1923).

În sistemul constituţional britanic, monarhul pronunţă în Camera Lorzilor, la începutul sesiunii anuale a Parlamentului, un „Discurs al Tronului".

În dreptul constituţional român procedura prezentării de către Preşedintele republicii în faţa Parlamentului a unor mesaje („dări de seamă") asupra exercitării atribuţiilor sale şi asupra dezvoltării statului a fost introdusă prin Legea nr. 1/1974 pentru instituirea funcţiei prezidenţiale. De menţionat este faptul că preşedintele ales în anul 1974 nu a prezentat nicio dare de seamă în faţa Marii Adunări Naţionale, socotind că expunerile făcute cu diferite prilejuri omagiale, în faţa Parlamentului sau a unor foruri naţionale, suplineau îndatorirea sa constituţională.

În noua Constituţie a României se prevede că Preşedintele adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii. În opinia noastră, este o dispoziţie ce nu ţine seama în suficientă măsură de suspiciunile uşor de întreţinut după patru decenii de guvernare nedemocratică, şi nici de complexitatea realităţilor social-economice şi politice existente în perioada de tranziţie spre o societate democratică şi statul de drept. Dispoziţia reduce fără justificare conţinutul mesajelor la principalele probleme politice, deşi, de pildă, problemele economice sau cele de protecţie socială sunt cel puţin la fel de importante ca şi cele politice.

---

[1] A se vedea, pe larg, *J. Massot*, La Présidence de la République en France, Notes et Études Documentaires nr. 4343-4347 din 21 decembrie 1976, p. 113-115.

Este adevărat că, în ultimă instanţă, problemele economice sau sociale au implicaţii politice, dar această relaţie între economic şi politic nu este un argument puternic pentru depăşirea îngustării conţinutului mesajelor prezidenţiale. În afară de aceasta, o altă lacună a Constituţiei constă în faptul că nu stabileşte o periodicitate a mesajelor Preşedintelui adresate Parlamentului.

2.4. Prerogativele puterii executive privind finalizarea procesului legislativ

Evident, un asemenea gen de „participare" a puterii executive la procesul de adoptare a legilor, corelat şi cu dreptul acesteia de iniţiere a proiectelor de lege, este, aparent, de natură să pună un semn de întrebare asupra supremaţiei puterii legislative a Parlamentului. În asemenea condiţii, suveranitatea Parlamentului nu ar fi compromisă? Parlamentarii nu s-ar transforma din reprezentanţi ai naţiunii în funcţionari ai executivului? Răspunsul la aceste întrebări nu poate fi decât negativ.

În realitate, intervenţia puterii executive este pur formală şi nu impietează asupra exercitării de către parlamentari a mandatului lor în condiţii de deplină libertate şi la adăpost de o eventuală presiune guvernamentală.

În practica constituţională s-au conturat două căi de intervenţie a Executivului în această materie asupra Legislativului:

a) sancţionarea sau promulgarea legilor;

b) dreptul de veto.

Procedura sancţionării şi promulgării legilor izvorăşte tot din doctrina separaţiei puterilor şi este un ultim efort al puterii executive pentru a preveni un eventual abuz al puterii legislative care s-ar lăsa tentată ca, votând o lege, să-şi impună punctul de vedere în mod discreţionar nu numai asupra unei puteri sau alteia, ci şi asupra poporului care este, în ultimă instanţă destinatarul legii. Între sancţiune şi promulgare nu este o diferenţă de conţinut. În general, în formele de guvernământ monarhice se foloseşte noţiunea de sancţionare a legilor (aprobare a legilor). În republici se foloseşte termenul de promulgare.

Aşadar, şeful statului, dispunând de puterea de a promulga legea adoptată de Parlament, o supune unei ultime verificări în ceea ce priveşte conţinutul acesteia şi chiar constituţionalitatea ei. Promulgarea echivalează – aşa cum spune prof. Cadoux – cu o autentificare a legii. Prin actul promulgării legea devine executorie, capătă forţă juridică[1]. După promulgare, legea este publicată într-o colecţie oficială care cuprinde în ordine cronologică toate legile adoptate de Parlament.

Pentru motive lesne de înţeles, în Constituţie este prevăzut un termen rezonabil în care şeful statului poate să promulge legea. Potrivit prevederilor noastre constituţionale, termenul respectiv este de 20 de zile. Preşedintele României poate trimite înapoi legea Parlamentului – doar o dată – pentru a fi reexaminată. Trebuie reţinut faptul că Preşedintele nu poate face presiuni faţă de Parlament încercând să propună o anumită redactare a vreunui articol, sau să modifice substanţa legii. Legea poate fi

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 289.

menţinută în forma în care a fost votată iniţial. Mai mult, pentru o nouă adoptare nu este cerută o altă majoritate de voturi faţă de faza iniţială. De asemenea, Preşedintele României poate sesiza Curtea Constituţională asupra constituţionalităţii legii. În aceste două cazuri, promulgarea legii este obligatorie în termen de 10 zile de la primirea legii readoptate de către Parlament sau de la primirea deciziei Curţii Constituţionale prin care se confirmă constituţionalitatea legii. După cum se poate observa, prerogativele Preşedintelui României în acest caz sunt pur formale, el neputând bloca procesul legislativ care rămâne „fieful" Parlamentului. Sunt însă şi situaţii când şeful statului deţine un autentic drept de veto opunându-se astfel legii adoptate de Parlament şi refuzând să o semneze[1)].

Din punct de vedere juridic, refuzul şefului statului de a promulga legea este o expresie a dreptului său de veto. Acest drept este conferit şefului statului atât în republicile prezidenţiale, cât şi în republicile parlamentare. Dreptul de veto poate fi exercitat şi de monarh. Cum în epoca contemporană monarhiile au îmbrăcat o formă constituţională sau parlamentară, dreptul de veto al monarhului s-a atrofiat. Astfel, potrivit art. 62 din Constituţia Spaniei, Regele sancţionează şi promulgă legile adoptate de Cortesurile Generale (Parlamentul). Constituţia nu prevede, însă, dreptul monarhului de a refuza sancţionarea unei legi. De asemenea, monarhul Marii Britanii nu a mai exercitat dreptul de veto de la începutul secolului al XVIII-lea, iar regele Franţei, căruia i s-a recunoscut un drept de veto suspensiv prin Constituţia din 1791, a plătit cu capul acest drept de a se împotrivi voinţei Adunării Naţionale.

În prima Constituţie a Franţei (1791) sancţionarea unei legi era în realitate un veto suspensiv durând maximum 4 ani (două legislaturi, mandatul fiind de 2 ani). În cazul în care şeful statului refuza să sancţioneze decretele legislative, acestea nu mai puteau să-i fie prezentate în timpul aceleiaşi legislaturi, urmând a fi reluate după următoarele două legislaturi[2)].

Potrivit Constituţiei Statelor Unite, dacă Preşedintele nu semnează legea în termen de 10 zile de la data la care i-a fost trimisă de Congres spre promulgare, aceasta intră automat în vigoare. Preşedintele Statelor Unite ale Americii poate opune însă veto-ul său oricărei legi. Congresul nu poate depăşi acest veto decât dacă va adopta din nou legea respinsă de Preşedinte cu o majoritate de 2/3 din numărul congresmenilor[3)].

Guvernatorii statelor membre ale Uniunii beneficiază de un aşa numit *item veto*[4)]. Potrivit acestei proceduri, guvernatorul unui stat îşi exprimă dezacordul faţă de o

---

[1)] Articolul 1 parag. 7 clauza 2 din Constituţia S.U.A. prevede că „dacă un proiect de lege oarecare va fi restituit de către Preşedinte în limitele a 10 zile (fără duminici) după ce i-a fost înaintat, proiectul va fi promulgat ca lege ca şi cum ar fi fost semnat de el, în afară de cazul când Congresul împiedică restituirea prin suspendarea sesiunii, şi astfel nu va deveni lege".

[2)] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1984, p. 328, 329.

[3)] *F.R. Harris, P.L. Haim*, America's Legislative Process; Congress and the State, Scott, Foresman and Co, Glenview, Illinois, 1983, p. 404-407; *C.H. Pyle, R.M. Pious*, The President, Congress and the Constitution, Free Press, New York, 1984, p. 219-220.

[4)] *C.H. Pyle, R.M. Pious*, op. cit., p. 220-221.

anumită parte a textului legislativ adoptat de Congresul local. Altfel spus, opune veto la un articol sau capitol dintr-o lege locală, restul articolelor urmând să se aplice.

O variantă a procedurii constituţionale americane de veto este aşa numitul *pocket veto*[1]. Potrivit acestei proceduri, în ultimele 10 zile ale sesiunii parlamentare, preşedintele poate refuza semnarea unei legi dacă îi este trimisă în acest termen de Congres pentru a fi semnată, după care îşi suspendă lucrările. În cazul în care preşedintele utilizează procedura de *pocket veto* refuzând să semneze legea respectivă, în sesiunea următoare a Congresului, procesul legislativ de adoptare a acesteia este reluat de la început.

2.5. Delegarea legislativă

Într-un singur caz este permis uneori, în condiţii stabilite chiar în Constituţie, ca puterea executivă să se implice efectiv în activitatea legislativă, preluând prerogative de reglementare primară, a relaţiilor sociale, care în mod normal sunt exercitate doar de puterea legislativă. În general, asemenea acte sunt denumite decrete-lege, ordonanţe, decrete legislative ş.a.

În viaţa fiecărui stat pot interveni situaţii când Parlamentul se află în imposibilitatea de a se întruni pentru a legifera şi chiar situaţii social-politice ce impun adoptarea rapidă a unei reglementări juridice. În asemenea condiţii, procedura parlamentară fiind mai greoaie, se abilitează Guvernul să ia măsuri rapide – inclusiv de legiferare. Originea acestei abilitări se găseşte în tradiţia constituţională britanică, care acorda şefului statului – Regele – atribuţia de a lua pe cale de regulament toate măsurile necesare pentru a garanta siguranţa politică şi apărarea statului[2].

Caracteristicile Decretului-lege sunt:

a) are putere de lege;

b) poate modifica sau abroga legile. Sunt cazuri când prin Decret-lege se modifică sau chiar se suspendă Constituţia (Decretul-lege nr. 3052 din 5 septembrie 1940 a suspendat Constituţia României din 1938, iar Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 a modificat implicit Constituţia ţării noastre din 1965);

c) singura condiţie procedurală cerută este ca organismul emitent să fie competent să-l adopte;

d) decretul-lege trebuie să fie supus ratificării parlamentului la proxima sa sesiune. În istoria constituţională a diferitelor ţări sunt situaţii când decretele-legi nu trebuiau să fie supuse ratificării corpului legislativ[3].

---

[1] Idem, p. 221, 222.

[2] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 151. În prezent rolul Reginei Angliei în procesul legislativ este pur formal (a se vedea *A.H. Birch*, The British System of Government, Allen and Unwin, London, 1987, p. 24).

[3] A se vedea pe larg problematica teoretică a decretelor-lege şi aspecte istorice ale acestei instituţii constituţionale în: *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 148-155. *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Tipografiile române, Bucureşti, 1925, p. 187; *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice Ed. Marvan, Bucureşti, 1935, p. 60-75; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanţa guvernamentală. Doctrină şi jurisprudenţă, Ed. Lumina Lex, Bucureşti 2002, p. 11-17.

În România, practica emiterii decretelor-legi a fost folosită în diferite perioade istorice. Iniţial a fost instituită de Alexandru Ioan Cuza după modelul francez. Astfel, în art. 18 alin. (2) al Statutului Dezvoltător al Convenţiei de la Paris din 1858, se prevedea că „Decretele ce până la convocarea noii Adunări se vor da de Domn, după propunerea Consiliului de Miniştri şi a Consiliului de Stat, vor avea putere de lege". De asemenea, în art. III al „Modificaţiunilor îndeplinătoare Statutului" se arată că „în cazul când guvernul ar fi nevoit a lua măsuri de urgenţă care cer concursul Adunării Elective şi al Senatului, în timpul când aceste adunări nu sunt deschise, ministrul va fi dator a le supune la cea dintâi convocaţiune, motivele şi rezultatele acestor măsuri".

Această practică a mai fost folosită în România în timpul primului război mondial. Constituţia din 1923 a ratificat prin art. 133 unele dintre decretele-lege adoptate în perioada anterioară.

Sub imperiul Constituţiei din 1938, Regele avea dreptul ca „în timpul când adunările legiuitoare erau dizolvate şi în intervalul dintre sesiuni, să facă în orice privinţă decrete cu putere de lege, care urmau a fi supuse adunărilor spre ratificare la cea mai apropiată sesiune a acestora (art. 46).

Prin Decretul-lege nr. 3052 din 5 septembrie 1940, cele două Camere ale Parlamentului au fost dizolvate şi, prin urmare de la această dată până la constituirea Parlamentului în urma alegerilor generale din noiembrie 1946, s-a legiferat prin decrete-lege. Constituţia din 1948 a prevăzut crearea unui organism ales din rândul parlamentarilor – Prezidiul Marii Adunări Naţionale – căruia i s-a conferit atribuţia de a emite decrete cu putere de lege. Constituţia din 1952 a preluat prevederea din Constituţia din 1948 întocmai. În anul 1961, acest organism şi-a schimbat denumirea în Consiliul de Stat. Din punct de vedere al naturii sale juridice, Prezidiul Marii Adunări Naţionale şi Consiliul de Stat întruneau caracteristicile de organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă, subordonate Marii Adunări Naţionale[1]. Având această calitate, Consiliul de Stat era învestit cu atribuţia de a emite în anumite condiţii, decrete cu putere de lege care erau apoi supuse dezbaterii M.A.N., potrivit procedurii de adoptare a legii. Aceste decrete, din punct de vedere al conţinutului lor, întruneau caracteristicile decretului-lege, deşi nu purtau această denumire. Practica propriu-zisă a decretelor-lege a fost în România preluată în decembrie 1989 în condiţiile dizolvării Marii Adunări Naţionale şi a Consiliului de Stat şi a fost folosită până la constituirea Parlamentului României în urma alegerilor din 20 mai 1990.

În sistemul constituţional francez actual, practica decretelor-lege folosite între 1875-1958, este preluată sub denumirea de ordonanţe (art. 38 din Constituţie). În

---

[1] Pentru o analiză istorică a acestei instituţii, a se vedea: *T. Drăganu*, Câteva consideraţii – prin prisma dezvoltării constituţionale a ţării noastre – asupra locului şi rolului Consiliului de Stat al R.P.R. în sistemul organelor statului, în S.U.C. (seria Drept), 1962; *N. Prisca*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1977, p. 428-431; *T. Drăganu*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1972, p. 376-380; *T. Dumitrescu*, Natura juridică şi efectele decretelor cu putere de lege în raport cu prevederile constituţionale, în R.R.D. nr. 10/1970, p. 64-66; *M. Lepădătescu*, Sistemul organelor statului în Republica Socialistă România, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1966; *I. Benditer*, Consiliul de Stat al R.P.R., în J.N. nr. 6/1963.

Franţa, acest procedeu poate fi folosit mai ales în materie bugetară. Astfel, dacă proiectul de buget introdus de Guvern nu este adoptat de Parlament în 70 de zile, Guvernul are dreptul (art. 47 din Constituţie) să adopte el însuşi actul normativ respectiv prin ordonanţă.

Acest procedeu este cunoscut în doctrină sub denumirea de „delegarea de legislaţie" şi este practicat în mod general. Din punct de vedere conceptual, „delegarea de legislaţie" sau „delegarea puterii legislative" constă într-un transfer de prerogative de la parlament către guvern privind adoptarea unui act normativ.

Tendinţa parlamentelor de a delega puterea legislativă celei executive, are caracter general, în pofida faptului că numeroşi autori se opun[1]. Principalul argument adus de adversarii teoriei delegării puterii legislative se întemeiază pe principiul potrivit căruia „*delegata potestas non delegare possum*". Cu alte cuvinte, dacă parlamentul deţine şi exercită o putere delegată, nu ar mai avea, la rândul său, vocaţia de a delega sau înstrăina o putere ce nu îi aparţine. O asemenea lipsă de vocaţie a parlamentului de a încredinţa altei puteri exerciţiul legiferării a fost fundamentată de Locke, care spunea că „Legislativul nu poate transfera puterea de a adopta legi, întrucât o deţine ca o putere delegată de popor şi nu o poate transfera altuia. Poporul singur poate desemna forma (organul) care se va constitui în putere legislativă". Când poporul a spus „Noi vom încredinţa puterea şi vom fi guvernaţi de legi făcute de astfel de oameni (adică parlamentari), şi în astfel de forme, nimeni altcineva nu poate spune că alţii vor face legile pentru el"[2]. Practica constituţională a convins cea mai mare parte a doctrinei, de necesitatea ca parlamentul să investească puterea executivă cu atributul de a „legifera" în anumite condiţii stabilite chiar de Parlament. Argumentul hotărâtor a fost complexitatea şi „tehnicizarea" actului de conducere socială care ar impune adoptarea rapidă a unor măsuri legislative pentru rezolvarea unor probleme acute[3].

Potrivit art. 115 din Constituţia României, republicată, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domeniile care nu fac obiectul legilor organice. Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul şi data până la care se pot emite ordonanţe. În cazuri extraordinare, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă care intră în vigoare numai după depunerea lor spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea lor în Monitorul Oficial. În legătură cu existenţa „cazului extraordinar" de care depinde legalitatea constituţională a ordonanţei de urgenţă, ca act normativ care conţine dispoziţii legale primare, în jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a statuat că

---

[1] *R.I. Goldsmitch*, Ins. V. Chadha and the Nondelegation Doctrine: a Speculation, Syracuse Law Review, vol. XXXV, nr. 2/1984; *D. Schoenbrod*, The Delegation Doctrine: Could the Court Give it Substance, în Michigan Law Review, vol. 83, nr. 5/1985; *J.H. Killian*, op. cit., p. 67-80; *C.H. Pritchett*, The American Constitution, McGraw-Hill Book Co, New York, 1977, p. 152-154.

[2] *J. Locke*, Concerning Civil Government, Second Essay, în Great Books of the Western World, vol. 33, Enciclopedia Britanică, Chicago, 1993, p. 58.

[3] *C.H. Pyle, R.M. Pious*, op. cit., p. 174, 175.

acesta se justifică pe necesitatea şi urgenţa reglementării unei situaţii care, datorită circumstanţelor sale excepţionale, impun adoptarea unei soluţii imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public[1]. În opinia Curţii Constituţionale, delegarea legislativă constituie o procedură excepţională de substituire a Guvernului în prerogativele legislative ale Parlamentului, astfel încât, prin ordonanţă, Guvernul poate să reglementeze primar, să modifice sau să abroge reglementarea existentă[2].

Constituţia Spaniei din 1978 prevede de asemenea, în art. 83, că Parlamentul (Cortesurile Generale) poate delega Guvernul printr-o lege-cadru să edicteze reguli având putere de lege (decrete legislative). În legea-cadru se stabilesc precis domeniul de reglementare şi durata delegării. Guvernul poate adopta şi decrete-lege în caz de „necesitate extraordinară şi urgenţă". Parlamentul portughez (Adunarea Republicii) este competent, potrivit art. 165 alin. (2) şi (3) din Constituţie, să confere Guvernului autorizaţia de a legifera. Fiind astfel învestit cu o adevărată competenţă legislativă, guvernul portughez poate emite decrete-legi în domeniile care nu sunt rezervate Adunării Republicii, precum şi în domeniile respective, potrivit legii de abilitare.

Consecvent opiniei în favoarea delegării, art. 38 din Constituţia Franţei, abilitează Guvernul ca pentru înfăptuirea programului său, să ceară Parlamentului autorizaţia de a lua hotărâri, într-un termen limitat, care în mod normal sunt de domeniul legii. Dispoziţii având un conţinut asemănător sunt stipulate şi în alte constituţii. Astfel, potrivit art. 44 din Constituţia Greciei, în circumstanţe excepţionale, de necesitate, de extremă urgenţă şi neprevăzută, Preşedintele Republicii poate, la propunerea Consiliului de Miniştri să edicteze acte cu valoare legislativă. Aceste acte sunt supuse, potrivit dispoziţiilor art. 72 parag. 1 din Constituţie, ratificării Camerei Deputaţilor într-un termen de 14 zile de la edictarea lor sau de la convocarea în sesiune a forului legislativ.

2.6. Dizolvarea parlamentului

În practica constituţională a statelor, problema conflictului între parlament şi puterea executivă, reprezentată în acest caz de şeful statului (monarh sau preşedinte) a devenit notorie, fiind în ultimă instanţă soluţionată în constituţia fiecărui stat. Conflictul între parlament şi preşedinte este de fapt un conflict între prerogativele constituţionale ale celor două instituţii guvernante şi se manifestă atât pe plan intern, cât şi în relaţiile internaţionale[3]. Întotdeauna, conflictul se soluţionează prin mijloace legale (constituţionale).

Forma cea mai gravă pe care o poate lua un astfel de conflict constă în refuzul parlamentului de a acorda votul de încredere guvernului. Într-o asemenea situaţie, soluţionarea crizei impune dizolvarea parlamentului de către şeful statului. Trebuie

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 65 din 20 iunie 1995 (M.Of. nr. 129 din 28 iunie 1995) şi Decizia nr. 83 din 19 mai 1998 (M.Of. nr. 211 din 8 iunie 1998). A se vedea şi *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României. Comentarii constituţionale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 331-343.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 102/1995 (M.Of. nr. 287 din 11 decembrie 1995).

[3] *M.J. Glennon*, Constitutional Diplomacy, Princeton University Press, New Jersey, 1990, p. 35-36.

precizat că o asemenea măsură este posibilă numai în regimurile parlamentare şi în cele semiprezidenţiale. În statele în care parlamentul are o organizare bicamerală, dizolvarea poate fi dispusă fie în privinţa ambelor camere, fie în privinţa unei singure camere. De obicei, camera vizată este camera inferioară.

Dizolvarea Parlamentului prevăzută în art. 89 alin. (1) din Constituţie intervine într-un moment când au legitimitate deplină numai două instituţii politice: Parlamentul care şi-a început o nouă legislatură şi Preşedintele României care se află în exercitarea unui mandat căpătat anterior. Ambele instituţii au o legitimitate populară identică. Se află, totodată, în funcţie un Guvern care, de fapt, şi-a încheiat mandatul şi care nu mai are nicio legitimitate, deoarece legitimitatea care i-a fost acordată anterior, a încetat, odată cu încheierea legislaturii Parlamentului care îi acordase votul de încredere. Acest Guvern care şi-a exercitat mandatul cu depline puteri până la data validării alegerilor parlamentare, rămâne în funcţie şi îndeplineşte numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.

Şi celelalte două autorităţi publice care teoretic se bucură de deplinătatea puterilor lor constituţionale sunt nevoite să lucreze cu motoarele turate la nivel de avarie. Aceasta deoarece, pe de-o parte, Parlamentul care a căpătat o anumită configuraţie politică în urma alegerilor nu are încă un program legislativ pe care să-l convertească în legi. Proiectele de legi înscrise pe ordinea de zi a legislaturii anterioare reflectă obiective pragmatice ale vechiului Guvern. Prin urmare, Parlamentul nu îşi poate exercita pe deplin funcţia sa de unică autoritate legiuitoare. Parlamentul nu poate funcţiona normal din punct de vedere al prerogativelor constituţionale de control parlamentar, deoarece ar trebui să se raporteze la Guvernul existent care nu mai deţine nicio legitimitate şi care, de fapt, asigură o gestiune a treburilor publice de subzistenţă birocratică.

Practic, Parlamentul nu are un partener legitim la vârful puterii executive, cât priveşte asigurarea realizării politicii interne şi externe a ţării. Aceeaşi nesiguranţă există şi la acele autorităţi ale administraţiei publice centrale subordonate Guvernului sau care sunt coordonate de acesta. Nici la nivelul administraţiei publice locale lucrurile nu stau mai bine. Se află în funcţie prefecţii numiţi de Guvernul care urmează să fie înlocuit cu o altă echipă guvernamentală condusă de un nou prim-ministru, care va beneficia de legitimitatea susţinerii noii majorităţi parlamentare. Aceeaşi situaţie există în privinţa autorităţilor publice deconcentrate.

Pe de altă parte, nici Preşedintele nu are un partener de lucru, neputând să coopereze în mod deplin cu un Guvern care are atribuţii limitate. Raporturile Preşedintelui României cu Guvernul, prevăzute în Constituţie nu pot să devină funcţionale la capacitatea constituţională voită de Adunarea Constituantă şi reflectată în dispoziţiile Constituţiei. Preşedintele republicii nu are dreptul să se implice în raporturile candidatului pentru funcţia de prim-ministru cu Parlamentul pentru a obţine sprijinirea acestuia de către majoritatea parlamentară. Raporturile candidatului desemnat de preşedintele republicii cu grupurile parlamentare sunt eminamente politice. Insuccesul celui desemnat de preşedintele republicii în încercările sale de a obţine votul de

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI D.R.P.

încredere înseamnă şi eşecul de fapt al Preşedintelui după runda de consultări prevăzute în art. 103 alin. (1) din Constituţie.

Primind mandatul depus de cel pe care l-a desemnat candidat pentru funcţia de premier şi care a eşuat în încercarea sa de a obţine sprijinul unei majorităţi parlamentare, Preşedintele României va face o nouă încercare pentru a desemna o persoană care ar putea avea mai multe şanse să convingă Parlamentul că programul său de guvernare şi lista membrilor viitorului Cabinet ar merita un vot de încredere din partea forului legislativ. Dacă şi a doua candidatură va fi lipsită de succes, iar de la prima încercare de obţinere a votului de încredere au trecut mai mult de 60 de zile, Preşedintele se află în faţa următoarei alternative: să procedeze la o nouă desemnare, indiferent care ar fi persoana în cauză sau să recurgă la dizolvarea Parlamentului. Preşedintele republicii nu are un drept discreţionar în această privinţă. Chiar dacă va recurge la dizolvarea Parlamentului, nu face altceva decât să dea curs unei proceduri constituţionale prestabilite. Preşedintele poate să facă o nouă desemnare. Constituţia i-o îngăduie. Pe de altă parte, nici Preşedintele României nu îi este convenient să aibă eşecuri succesive în încercarea de a forma Guvernul.

În acest context politic, imposibilitatea formării Guvernului se poate transforma foarte uşor într-o puternică şi de durată criză instituţională, posibil interpretată în străinătate ca o lipsă de guvernabilitate.

De aceea, dizolvarea Parlamentului rămâne singura soluţie. Se vor organiza, de către un Guvern ilegitim noi alegeri parlamentare generale, sperându-se la degajarea unei formaţiuni politice majoritare care să susţină pe parcursul legislaturii un Guvern, iar acesta să-şi poată înfăptui programul de guvernare.

În conformitate cu art. 89 din Constituţia României, Preşedintele ţării poate să dizolve Parlamentul după consultarea preşedinţilor celor două camere şi a liderilor grupurilor parlamentare, dacă forul legislativ nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură. Parlamentul nu poate fi însă dizolvat în ultimele şase luni de mandat al Preşedintelui României, şi nici în timpul stării de asediu sau al stării de urgenţă. Potrivit Constituţiei, în cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat doar o singură dată.

§3. Modalităţi de acţiune a parlamentului asupra executivului

3.1. Intervenţia parlamentului în formarea unor autorităţi executive şi în desemnarea unor înalţi demnitari ai puterii executive

Rolul parlamentului în formarea unor autorităţi ale puterii executive este foarte complex şi diferă în funcţie de sistemul politic – prezidenţial sau parlamentar – precum şi în funcţie de realităţile social-politice şi tradiţiile constituţionale din fiecare ţară.

În primul rând, trebuie menţionată prerogativa parlamentului, în republicile parlamentare, de a alege şi revoca pe preşedinte [art. 43 pct. 10 din Constituţia

României din 1965; art. 29/A alin. (1) şi art. 31 alin. (1) lit. f) din Constituţia Ungariei; art. 83 din Constituţia Italiei; art. 54 din Constituţia R.F.G.].

În afară de alegerea şi revocarea şefului statului, în unele sisteme constituţionale, parlamentul desemnează şi revocă guvernul sau alege pe primul-ministru. Potrivit art. 62 din Constituţia R.F.G., în Germania, cancelarul federal este ales fără dezbateri de către *Bundestag* (Camera inferioară) la propunerea Preşedintelui Republicii federale.

O formă de „participare" directă a parlamentului la constituirea executivului, de fapt a guvernului, constă în desemnarea membrilor acestuia, inclusiv a primului-ministru de către şeful statului, din rândul parlamentarilor. Exemplul clasic încă în vigoare este cel al Marii Britanii. Senatul Statelor Unite avizează şi îşi exprimă acordul cu privire la numirile în înalte funcţii de demnitar, făcute de Preşedinte.

3.2. Intervenţia parlamentului în activitatea executivului

Această modalitate de intervenţie parlamentară în activitatea executivă este posibilă în mai multe situaţii:

a) răspunsul dat de parlament unor probleme la solicitarea guvernului sau a şefului statului (de exemplu, răspunsul formulat în parlament la mesajele adresate de şeful statului);

b) constituirea unor comisii de anchetă asupra activităţii unor departamente ale executivului. Astfel, a devenit o tradiţie pentru fiecare parlament să-şi constituie în sânul său comisii parlamentare de anchetă. Exemplul clasic îl constituie sistemul constituţional al Statelor Unite ale Americii.

Comisiile de anchetă ale Camerei Reprezentanţilor şi ale Senatului S.U.A. sunt foarte temute deoarece prin prerogativele ce le-au fost încredinţate, ele au dreptul să ancheteze orice probleme considerate de membrii acestora ca importante pentru comisie, de la probleme privind, de pildă, securitatea naţională, livrări de arme, trafic de droguri, până la trafic de influenţă sau alte delicte comise de înalţi funcţionari. Raportul întocmit de comisie poate fi public sau secret[1)];

c) adoptarea unor moţiuni cu privire la activitatea unor membri ai guvernului sau cu privire la diferite aspecte ale activităţii executive în general. În Franţa, Regulamentul Adunării Naţionale prevede, în afara moţiunii de cenzură, moţiunea prin care se hotărăşte trimiterea la comisia parlamentară de specialitate a unui text legislativ pentru a fi examinat din nou (moţiune de procedură), precum şi moţiunea prin care Parlamentul solicită Preşedintelui Republicii să organizeze un referendum asupra unui text aflat în dezbatere parlamentară. Regulamentul Senatului prevede posibilitatea iniţierii unei moţiuni ca răspuns la cererea Primului-ministru adresată acestei Camere de a-i aproba o declaraţie de politică generală. De asemenea, Senatul poate adopta aşa numitele moţiuni prejudiciale, prin care se condiţionează dezbaterea unor texte legislative de realizarea anumitor cerinţe[2)]; Art. 166 din Regulamentul Camerei Deputaţilor a Parlamentului României prevede că în cazul în care o moţiune simplă

[1)] A se vedea *S.S. Smith, C.J. Deering*, Committees in Congress, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1990, p. 23.

[2)] A se vedea *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 644.

este aprobată, hotărârea Camerei se va trimite Guvernului, care va ţine cont de poziţia exprimată în cuprinsul moţiunii respective.

d) întrebări şi interpelări adresate membrilor guvernului. Întrebarea este o simplă interogaţie adresată de un membru al parlamentului unui membru al guvernului sau reprezentantului unei agenţii guvernamentale prin care se cer informaţii concrete, explicaţii asupra unei anumite probleme ce intră în competenţa autorităţii executive respective. Interpelarea este tot o interogaţie adresată aceleiaşi categorii de persoane (demnitari sau funcţionari publici de înaltă autoritate şi cu răspundere de tip guvernamental), dar care priveşte o problemă de interes mai amplu sau care are implicaţii sociale, politice, de natură economică, financiară s.a., de o mai mare anvergură decât o problemă care se referă la un subiect determinat (de exemplu, obiective ale guvernului în probleme importante ale activităţii sale). Cei cărora li se adresează întrebări sau interpelări sunt obligaţi să răspundă. Potrivit regulamentelor de organizare şi funcţionare ale fiecărei camere, parlamentarii se bucură de dreptul de a adresa întrebări sau de a-i interpela pe membrii guvernului, inclusiv pe primul-ministru. Această practică este generală, fiind diferite doar elementele tehnice de adresare a întrebărilor sau a interpelărilor, precum şi modalităţile de răspuns. Cel interpelat poate refuza în anumite situaţii şi condiţii să răspundă la o anumită întrebare justificând refuzul său prin considerente de apărare a unor secrete de stat sau a securităţii naţionale.

Sistemul constituţional francez cunoaşte următoarele modalităţi de adresare a întrebărilor şi interpelărilor:

- întrebări orale cu sau fără dezbatere (întrebarea este adresată de către un parlamentar unui membru al guvernului care răspunde în următoarea şedinţă a camerei; dacă se solicită dezbaterea pe marginea întrebării se acordă un timp limitat, atât pentru prezentarea întrebării, cât şi în legătură cu aceasta, eventual pentru susţinerea ei de către parlamentari. În acelaşi sistem constituţional, o întrebare orală urmată de dezbateri se numeşte interpelare. De cele mai multe ori, interpelarea dă naştere la discuţii contradictorii, confruntări de opinii ideologice, interese politice şi de partid ş.a. şi se poate sfârşi chiar prin demisia guvernului;
- întrebări scrise. Ele nu rezultă din constituţie, ci dintr-o cutumă datând de la începutul secolului XX, care a fost receptată în regulamentele Camerelor. Întrebările scrise privind politica generală a Guvernului sunt adresate Primului-ministru.

În sistemul constituţional românesc actual, Guvernul şi fiecare dintre membrii săi sunt obligaţi să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori. De asemenea, oricare Cameră legislativă poate adopta o moţiune prin care îşi exprimă poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării;

e) dreptul la informare. În sistemul nostru constituţional, de pildă, parlamentarii au dreptul să solicite, în cadrul dreptului de control parlamentar, prin preşedinţii Camerelor sau ai comisiilor date, informaţii, documente de la Guvern şi de la celelalte organe ale administraţiei publice.

Anchetele parlamentare, moţiunile, precum şi întrebările şi interpelările adresate de senatori sau deputaţi membrilor Guvernului sunt modalităţi tradiţionale ale controlului parlamentar. Fundamentele politice ale acestuia rezidă în principiul suveranităţii

naţionale şi în raporturile între puterea politică, al cărui titular necontestat este poporul şi puterea de stat, care este o putere delegată vremelnic de corpul electoral unor reprezentanţi ai săi aleşi la nivel naţional. Potrivit relaţiei speciale care există între naţiune şi Adunările reprezentative, acestea din urmă exercită controlul asupra puterii executive nu în nume propriu, ci în numele poporului. Numai din această perspectivă putem vorbi de fundamentele politice ale controlului parlamentar. Dincolo de această accepţiune a termenului, care este una corectă, ştiinţifică, în vocabularul uzual controlul politic exercitat de Parlament asupra executivului în general şi a Guvernului în particular, este interpretat deseori în funcţie de interesele şi de obiectivele partidelor parlamentare.

Fundamentele teoretice ale controlului exercitat de forurile legislative asupra autorităţilor publice executive nu pot fi separate de cele politice, deoarece întotdeauna factorul politic se împleteşte cu cel ştiinţific rezultat din ceea ce mediile academice înţeleg îndeobşte prin termenul „ştiinţă" şi, în particular, prin ştiinţă politică.

Cât priveşte fundamentele teoretice şi politice propriu-zise ale controlului parlamentar, acestea îşi au sursele originare în documente constituţionale şi în lucrări clasice de filozofie politică, unele dintre ele cu o vechime considerabilă, altele adoptate sau, respectiv, publicate pe parcursul evolutiv al constituţionalismului european şi nord american[1]. Nu avem în vedere în lucrarea de faţă să facem o prezentare exhaustivă a izvoarelor doctrinare şi instituţionale ale controlului parlamentar şi nicio istorie a acestora, deşi tema este incitantă. Găsim în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, adoptată în august 1789, principiul răspunderii guvernanţilor faţă de popor, astfel încât actele puterii legislative şi ale puterii executive să poată fi în orice moment comparate cu scopul oricărei instituţii politice. Iată o referire esenţială la raporturile între politic şi teoretic, actele puterii legislative şi cele ale puterii executive reflectând interesul politic – aşa cum îl concepe majoritatea aflată la putere – iar „scopul oricărei instituţii politice", fiind precizat cu rigoare ştiinţifică în Constituţie. Două texte distincte din Declaraţie fundamentează dreptul natural al cetăţeanului de a-l controla pe Guvernant. Articolul 14 din Declaraţie stipulează, astfel, că „cetăţenii au dreptul să constate ei înşişi sau prin reprezentanţii lor necesitatea contribuţiei publice şi s-o accepte în mod liber, să urmărească destinaţia care i se dă, să-i determine cuantumul, bazele, perceperea şi durata". Alături de acest text de principiu, art. 15 din Declaraţie precizează că „societatea are dreptul să ceară socoteală oricărui funcţionar public pentru modul în care îşi îndeplineşte funcţia"[2].

Se poate afirma cu toată convingerea că filozofia Declaraţiei drepturilor omului şi ale cetăţeanului fundamentează drepturile naturale, inalienabile şi sacre ale omului, a căror ignorare, nesocotire sau dispreţuire „sunt singurele cauze ale nefericirii publice

---

[1] A se vedea, pentru detalii: *C. Ionescu*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul şi Preşedintele României, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 160-164, 208-210; *C. Ionescu*, Analiza fundamentelor teoretice şi politice ale controlului parlamentar. Studiu de drept comparat, în Revista de Drept Public nr. 1/2006.

[2] *S. Rials*, Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, Ed. Polirom, Iaşi, 2002, p. 16.

şi ale corupţiei guvernelor"[1]. Declaraţia surprinde aici cu o mare putere de evocare spiritul şi ideologia revoluţiei franceze din 1789, şi anume: lupta împotriva regimului despotic, în care nici poporul, nici reprezentanţii săi în adunarea de stări nu aveau la dispoziţie instrumente de control eficiente asupra puterii executive, în particular, asupra administraţiei regale. Simpla lectură a textului Declaraţiei, arată că scopul acesteia constă în schiţarea unei guvernări reprezentative în care autoritatea să emane de la naţiune, iar forţa publică să fie instituită şi exercitată „în avantajul tuturor şi nu în folosul personal al acelora cărora le este încredinţată"[2]. Pentru aceasta, însă, era necesar să se instituie principiul responsabilităţii ministeriale, precum şi instrumente şi proceduri de control parlamentar asupra membrilor Cabinetului. Constituţia Franţei din 1791 a preluat din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului principiul responsabilităţii membrilor Cabinetului, precizând în art. 5 din Titlul III, Capitolul II, Secţiunea IV, că „miniştrii sunt responsabili pentru toate delictele comise de ei împotriva siguranţei naţionale şi a Constituţiei". În art. 1 din prima secţiune a Capitolului III al aceluiaşi titlu, se conferă puterii legislative competenţa de a urmării în faţa Înaltei Curţi naţionale pe miniştrii şi agenţii principali ai puterii executive culpabili[3].

Pentru a evita confuzii conceptuale ţinem să precizăm că responsabilitatea ministerială este distinctă de formele de exercitare a controlului parlamentar, deşi între cele două categorii teoretice există unele interferenţe datorită unui alt concept, şi anume cel al „responsabilităţii Guvernului"[4].

În Declaraţia de independenţă a celor 13 colonii britanice din America de Nord, semnată la 4 iulie 1776 este proclamat un alt principiu originar al controlului parlamentar: „Oamenii instituie Guverne care îşi derivă dreptele lor puteri din consimţământul celor guvernaţi"[5]. Declaraţia drepturilor statului Virginia, adoptată în iunie 1776 este mai precisă decât Declaraţia de independenţă, sub aspectul răspunderii celor ce exercită funcţii publice faţă de popor. Articolul II din documentul menţionat precizează că, „întreaga autoritate aparţine Poporului şi, drept urmare, emană de la el; Magistraţii – termen general care cuprinde în sfera sa atât reprezentanţii aleşi, cât şi membrii puterii executive care îndeplinesc funcţii publice, (n.n.) – sunt Mandatarii săi, slujbaşii săi, sunt răspunzători în faţa lui în toate situaţiile"[6]. Principiul răspunderii faţă de popor îl găsim şi în Declaraţia drepturilor locuitorilor statului Pennsylvania, care în art. IV prevede că „toţi oficialii Guvernului purtători de

---

[1] Preambulul Declaraţiei drepturilor omului şi ale cetăţeanului, în *J. Godechot*, Les constitutions de la France depuis 1789, Flammarion, Paris, 1995, p. 33.

[2] Articolul 12 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului.

[3] *J. Godechot*, op. cit., p. 50, 51.

[4] Responsabilitatea (politică) a Guvernului presupune, în regimurile parlamentare, obligaţia acestuia de a demisiona în cazul în care pierde încrederea Adunării reprezentative. A se vedea: *G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum, P. Braud*, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000, p. 255; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 927-929; *M. Block*, Petit dictionnaire politiques et social, Perrin et Cie, Libraires – Éditeurs, Paris, 1896, p. 682.

[5] *S. Rials*, op. cit., p. 368.

[6] Idem, p. 373.

autoritate, fie ea legislativă sau executivă, sunt mandatarii şi servitorii săi (ai poporului n.n.) şi sunt responsabili înaintea lui în toate situaţiile"[1].

Cele două texte ale Declaraţiei drepturilor omului şi ale cetăţeanului, la care ne-am referit, ca şi principiul constituţional enunţat în Declaraţia de independenţă a Statelor Unite, precum şi principiul răspunderii magistraţilor în faţa poporului, stipulat în Declaraţiile de drepturi ale fostelor colonii britanice din America de Nord îşi au sursele teoretice în filozofia politică europeană din secolele XVII şi XVIII. Ele reflectă idealurile Comunelor britanice şi ale iluminismului francez exprimate în lupta acestora împotriva absolutismului monarhic, şi care au fost formulate, între alţii, de gânditori ca Locke, Montesquieu, Rousseau, J.S. Mill, Tocqueville, Burke sau Constant. John Locke este printre primii autori care fundamentează principiul răspunderii puterii executive faţă de adunarea legislativă[2].

Montesquieu fundamentează acelaşi principiu al răspunderii puterii executive în faţa puterii legislative pentru modul în care aplică legile adoptate de Parlament[3]. Una dintre tezele fundamentale formulate de Rousseau în Contractul social este echilibrul între puterea guvernământului (statului) şi puterea suveranului (poporului), acesta având dreptul să-şi controleze magistraţii şi chiar să-i destituie. Aceeaşi concepţie o regăsim la Mill care susţine că naţiunea îşi poate destitui conducătorii de care este nemulţumită[4]. La începutul secolului al XIX-lea, Benjamin Constant a susţinut cu tărie necesitatea asigurării caracterului public al cercetărilor având ca obiect responsabilitatea miniştrilor[5].

3.3. Intervenţia parlamentului asupra existenţei unor autorităţi executive

Este forma cea mai amplă prin care forul legislativ îşi manifestă poziţia sa de reprezentant al naţiunii faţă de puterea executivă. Este un procedeu răspândit, dar

---

[1] Idem, p. 376.

[2] „Atunci când membrii legislativului au încredinţat altcuiva puterea de a executa legile pe care ei le-au făcut acestora, le-a rămas totuşi posibilitatea de a recăpăta puterea, atunci când au un temei pentru aceasta, şi de a pedepsi orice rea administrare a legilor" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, p. 1999, p. 149).

[3] Într-un stat liber puterea legislativă „are dreptul şi trebuie să aibă împuternicirea de a examina în ce chip au fost puse în aplicare legile pe care le-a făcut ea" (*Montesquieu*, Despre spiritul legilor, Ed. ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 202).

[4] „Conducătorii să fie efectiv răspunzători în faţa naţiunii, să poată fi prompt destituiţi de ea, şi atunci naţiunea îşi poate permite să le încredinţeze puterea. Puterea conducătorilor nu este nimic altceva decât puterea naţiunii înseşi, putere concentrată şi adusă la o formă potrivită pentru a putea fi exercitată" (*J.S. Mill*, Despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994, p. 9).

[5] „O explicaţie publică şi completă, prin care organele naţiunii ar fi lămurit pe toată lumea asupra comportării ministrului denunţat ar fi dovedit, poate, odată cu moderaţia acestor organe, nevinovăţia ministrului. O discuţie secretă lasă să planeze asupra acestuia acuzaţia care nu e respinsă decât printr-o anchetă misterioasă, iar asupra lor (a organelor respective) – bănuiala unei înţelegeri secrete, slăbiciuni sau complicităţi" (*B. Constant*, Despre libertate la antici şi la moderni, Institutul European, Iaşi, 1996, p. 93).

formele sale diferă de la un sistem constituţional la altul. Ca modalităţi sunt cunoscute: punerea sub acuzare a şefului statului, precum şi a miniştrilor. Miniştrii şi ceilalţi înalţi demnitari pot fi deferiţi justiţiei pentru comiterea unor fapte penale, dar procedura este diferită faţă de cea folosită faţă de cetăţenii care ar comite aceleaşi fapte: luare de mită, evaziune fiscală, omucidere, spionaj, înaltă trădare etc.[1] Deşi Parlamentul este cel cere declanşează procedura de punere sub acuzare a membrilor Guvernului, aceasta reflectă raportul între puterea executivă şi puterea suverană a poporului[2]. Din moment ce Guvernul rezultă din consimţământul poporului, exprimat prin votul de învestitură acordat de Parlament, este firesc ca membrii Cabinetului să răspundă, inclusiv penal, pentru încălcarea consimţământului, săvârşită prin comiterea unei fapte penale. Acelaşi principiu este valabil şi în regimurile politice prezidenţiale, în care membrii Guvernului sunt răspunzători pentru faptele penale săvârşite, putând fi puşi sub acuzare – S.U.A. – de Camera Reprezentanţilor şi judecaţi de Senat.

De obicei, prin constituţie sunt fixate procedura, organismul sau organismele la care se face apel. Astfel, potrivit art. 61 din Constituţia Republicii Federale Germania, oricare Cameră a Parlamentului poate pune sub acuzare pe preşedintele Republicii în faţa Tribunalului constituţional federal pentru violarea voluntară a Legii fundamentale sau a unei alte legi federale. Cererea de punere sub acuzare trebuie prezentată de cel puţin o pătrime din membrii *Bundestag-ului* (Camera inferioară) sau ai *Bundesrat-ului* (Camera superioară). Decizia de punere sub acuzare trebuie aprobată cu o majoritate de două treimi din membrii camerei respective. Acuzaţia este susţinută de un reprezentant al Adunării care a votat punerea sub acuzare. Potrivit aceluiaşi articol, dacă Tribunalul constituţional federal constată că Preşedintele Republicii s-a făcut vinovat de o violare voluntară a Legii fundamentale sau a unei alte legi federale, îl poate declara eliberat din funcţie.

În sistemul constituţional francez art. 68 din Constituţie prevedea iniţial că Preşedintele Republicii nu este responsabil juridic de actele săvârşite în exerciţiul funcţiei sale decât în caz de înaltă trădare. El nu putea fi pus sub acuzare decât de cele două camere, care hotărau printr-un vot identic în scrutin public şi cu o majoritate absolută a membrilor care le compun. Preşedintele urma să fie judecat de Înalta Curte de Justiţie. Aşa cum a decis Consiliul Constituţional, statutul penal al Preşedintelui Republicii prevăzut în art. 68 din Constituţie nu conferă o imunitate

---

[1] Stabilirea unei proceduri judiciare speciale pentru tragerea la răspundere a demnitarilor datează din perioada anterioară adoptării primelor constituţii scrise. În Franţa, de pildă, chiar înainte de Revoluţia din 1789, „puterea centrală avea tot atâta grijă de a-i feri pe funcţionari de neplăcerea de a se confesa în faţa justiţiei ca simpli cetăţeni" *(A. de Tocqueville*, Vechiul Regim şi Revoluţia, Ed. Nemira, Bucureşti, 2000, p. 77). Această cutumă a fost preluată în Constituţia Franţei din 1799, care a prevăzut în art. 70 că înalţii demnitari (membrii Senatului Conservator, Tribunatului, adunărilor legislative sau ai Consiliului de Stat pot fi deferiţi tribunalelor, numai cu autorizarea autorităţii ai cărui membri sunt.

[2] „Punerea sub acuzare a miniştrilor, este de fapt un proces între puterea executivă şi cea a poporului" (*B. Constant*, Despre libertate la antici şi la moderni, Institutul European, Iaşi, 1996, p. 94).

penală, ci un privilegiu de jurisdicţie pe durata mandatului. În Franţa, s-a pus problema răspunderii Preşedintelui în exerciţiu (J. Chirac) pentru fapte penale imputabile pentru o perioadă anterioară exercitării mandatului, Consiliul Constituţional stabilind printr-o decizie din 22 ianuarie 1999 că Preşedintele poate fi judecat pentru delicte anterioare anului 1995, de către Înalta Curte de Justiţie, dar după încetarea mandatului. În urma revizuirii constituţionale din 2012, art. 68 a fost modificat în sensul că Preşedintele Republicii nu poate fi destituit decât în caz de încălcare a îndatoririlor sale vădit incompatibile cu exercitarea mandatului. Destituirea este pronunţată de Parlament constituit în Înaltă Curte. În ceea ce priveşte membrii Guvernului, aceştia răspund penal pentru actele săvârşite în exerciţiul funcţiilor lor, calificate drept crime sau delicte în momentul când au fost comise.

În Statele Unite este cunoscută procedura de *impeachment*. Această procedură constă în punerea sub acuzare a înalţilor demnitari ai statului, inclusiv a Preşedintelui. Procedura cuprinde două faze: Camera Reprezentanţilor este învestită cu dreptul de a pune sub acuzare prin votul majorităţii simple a membrilor acesteia, judecata propriu-zisă urmând a fi făcută de Senat. În cazul când este judecat Preşedintele, lucrările Senatului vor fi prezidate de preşedintele Curţii Supreme. Procedura de judecată seamănă foarte mult cu cea folosită în faţa unei instanţe. Pentru acuzare se cere votul a 2/3 din numărul senatorilor prezenţi[1)].

Potrivit art. 109 din Constituţia României, urmărirea penală a membrilor Guvernului este cerută de cele două camere ale Parlamentului, precum şi de Preşedintele României. Potrivit Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde şi civil, contravenţional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun.

În România, potrivit Constituţiei din 1965, preşedintele ţării răspundea în faţa Marii Adunări Naţionale. Aceasta fiind singura dispoziţie constituţională referitoare la răspunderea preşedintelui, se poate trage concluzia că legiuitorul instituind în 1974 funcţia de Preşedinte al Republicii, nu a avut în vedere o răspundere penală sau materială a acestuia ci doar o formă de răspundere politică. Potrivit noii Constituţii a ţării revizuită în 2003 [art. 96 alin. (1)], Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună pot hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor. În acest caz, competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie în condiţiile legii. Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

Articolul 95 din Constituţie a instituit şi o procedură de suspendare a Preşedintelui României. Teoretic, este posibil ca Preşedintele suspendat să nu fie demis în urma referendumului. Problema este dacă într-o asemenea ipoteză, s-ar face aplicaţia art. 97 alin. (1) din Constituţie potrivit căruia în cazul în care Preşedintele este în imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor, intervine vacanţa prezidenţială. Într-o atare situaţie, în termen de trei luni de la constatarea vacanţei, Guvernul ar urma să organizeze alegeri prezidenţiale. În literatura de specialitate s-a emis opinia că în cazul în care electoratul a refuzat demiterea Preşedintelui, interimatul funcţiei

[1)] *J.H. Killian* (coord.), op. cit., p. 602-608; *C.H. Prichett*, op. cit., p. 155-158.

acestuia, instituit în virtutea art. 97 alin. (1) din Constituţia României, încetează, iar Preşedintele suspendat îşi reia exerciţiul mandatului său[1]. Aceasta a fost soluţia adoptată în urma celor două referendumuri organizate pentru demiterea preşedintelui Traian Băsescu, care fusese anterior suspendat din funcţie de Parlament.

Guvernul răspunde politic în faţa Parlamentului, aceasta fiind o altă formă de intervenţie a puterii legislative în activitatea executivă. În sistemele prezidenţiale, guvernul nu este responsabil faţă de parlament (în S.U.A.); deci este o modalitate utilizată în sistemele parlamentare, precum şi în statele al căror sistem politic este construit pe o sinteză a celor două sisteme.

În România – unde sistemul politic este semiprezidenţial – Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalţi membri pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia.

Articolul 20 din Constituţia Franţei prevede că Guvernul răspunde în faţa Parlamentului. Această normă cu valoare de principiu este corelată cu dispoziţiile cuprinse în art. 49 şi 50 din Legea fundamentală care stabilesc condiţiile şi procedura răspunderii. Responsabilitatea Guvernului este angajată de premier în faţa Adunării Naţionale cu prilejul prezentării unei declaraţii de politică generală sau a programului său. Adunarea Naţională pune în cauză responsabilitatea Guvernului prin votarea unei moţiuni de cenzură. Constituţia Franţei reglementează şi o răspundere penală a membrilor guvernului pentru actele îndeplinite în exerciţiul funcţiei lor şi calificate ca infracţiuni la momentul săvârşirii lor (art. 68-1).

O modalitate particulară de intervenţie a puterii legislative asupra unei structuri de primă mărime a Executivului este moţiunea de cenzură care, în caz de adoptare, are ca efect juridic demiterea guvernului. Procedura iniţierii şi votării moţiunii de cenzură este specifică regimurilor politice în care guvernul este expresia voinţei politice a forului legislativ. Prin această procedură devine posibilă retragerea votului adoptat iniţial de către parlament guvernului. Sistemul constituţional german a consacrat moţiunea de cenzură constructivă, procedură prin care iniţiatorii acesteia menţionează în cuprinsul ei şi numele viitorului prin-ministru (cancelar). În cazul adoptării unei astfel de moţiuni, primul-ministru astfel desemna îşi va forma echipa guvernamentală, nefiind nevoie să se mai recurgă la noi alegeri parlamentare.

§4. Categorii tipologice de structuri de guvernare

Menţionăm de la început că stabilirea diferitelor categorii tipologice de structuri de guvernare se face în funcţie de raporturile constituţionale stabilite între cele trei puteri şi, în mod deosebit, între puterea legislativă şi puterea executivă. Cum însă jocul politic la care participă partidele politice are alte reguli de funcţionare decât cele ale structurilor de guvernare, şi uneori se derulează fără reguli, este de la sine

[1] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 217.

înţeles că tipologia structurilor/autorităţilor care exercită puterea este influenţată de partidele parlamentare. În doctrina franceză s-a spus deja că, din păcate, analiza tipologică a structurilor de guvernare ignoră foarte mult aceste realităţi politice şi în special rolul partidelor politice în nuanţarea unui regim politic sau a altuia[1]. Partidele politice parlamentare sunt, de fapt, vectorii reali de putere, influenţa lor depinzând de numărul de reprezentanţi pe care îi au în parlament, altfel spus, dacă se află la putere (sunt majoritate) sau în opoziţie. Partidele politice nu sunt singurele organisme care au tendinţa să influenţeze (în interesul lor) funcţionarea structurilor de guvernare de tip prezidenţial sau parlamentar, ci şi şeful statului, sau, după caz, şeful guvernului, atunci când acesta îşi exercită atribuţiile dincolo de ceea ce îi permite constituţia.

În privinţa parlamentelor, este de observat că în funcţie de forţa numerică (adică maşina de vot) a partidului majoritar, care impune şi o solidă stabilitate a guvernului, forul legislativ se va impune în jocul politic şi în raporturile cu puterea executivă, în detrimentul guvernului, sau chiar al preşedintelui de republică[2].

În ciuda existenţei unei mari diversităţi de sisteme constituţionale, literatura de specialitate a reuşit să distingă patru mari categorii de structuri de guvernare, criteriul de diferenţiere fiind principiul separaţiei celor trei puteri:

a) regimul confuziei puterilor;

b) regimul separaţiei rigide (regimul prezidenţial);

c) regimul separaţiei suple sau al colaborării puterilor (regimul parlamentar);

d) regimul semiprezidenţial[3].

Cele patru categorii tipologice de regimuri politice nu se regăsesc în stare pură în nicio ţară, poate cu excepţia regimului prezidenţial care pentru statele Unite ale Americii este un model standard pe care nu îl mai găsim în nicio altă ţară. Nici regimul semiprezidenţial nu se regăseşte în aceeaşi formă în statele care au optat pentru un asemenea model de dispunere a celor trei puteri. Cât despre regimurile parlamentare, acestea cunosc o mare varietate de forme, care se combină în permanenţă în funcţie de ponderea raporturilor între partidele politice parlamentare care îşi dispută puterea în parlament.

4.1. Regimul confuziei puterilor[4]

Acest regim constă în deţinerea şi exercitarea de către acelaşi organ a prerogativelor constituţionale de natură legislativă şi executivă. În această concepţie, se consideră că parlamentul şi guvernul nu au nici ponderi nici roluri egale în procesul

---

[1] *D. Chagnollaud*, Droit constitutionnel contemporain, Sirey, Paris, p. 73. Asupra rolului partidelor politice în procesul de exercitare a puterii şi în funcţionarea structurilor de guvernare, a se vedea *C. Leclercq*, Droit constitutionnel, Litec, Paris, 1999, p. 126-131.

[2] De pildă, parlamentul pune piedici proiectului de buget prezentat de guvern spre aprobare, respinge numiri propuse de guvern în diferite funcţii etc.

[3] Există trei tipuri de structuri guvernamentale, regimul confuziei puterilor; regimul separaţiei stricte a puterilor, regimul colaborării puterilor (*C. Cadoux*, op. cit., p. 296-304).

[4] Confuzia puterilor ascunde, de fapt, anularea sau neacceptarea principiului separaţiei şi echilibrului celor trei puteri ale statului.

de guvernare, aceasta fiind de fapt o caracteristică a confuziei puterilor. Confuzia se poate realiza fie în avantajul puterii legislative, fie în favoarea puterii executive. Esenţa confuziei puterilor constă în concentrarea puterii reale de adoptare şi implementare a deciziilor politice fie la guvern, fie la parlament. Nu este însă vorba de o competiţie în afara jocului politic instituţional pentru putere între ramura legislativă şi cea executivă. Confuzia este instituţionalizată prin norme de rang constituţional, este consimţită şi realizată de Adunarea Constituantă prin textul constituţiei. Atunci când confuzia puterilor este rezultatul unor voinţe şi acţiuni politice ale unuia dintre agenţii puterii, îndeosebi ale guvernului sau ale preşedintelui de republică, ne aflăm în faţa încălcării constituţiei.

Exemple istorice clasice ale regimului politic în care puterile sunt concentrate în mâinile unei singure autorităţi sunt monarhiile absolute şi regimurile autocrate, totalitare (dictaturile de tip fascist şi comunist). În aceste regimuri politice decizia legislativă ca şi cea executivă şi chiar judecătorească depind în mod hotărâtor de voinţa şefului statului[1]. Dacă ne referim la monarhiile absolutiste putem evoca aici şi puterea absolută a domnitorilor români care nu se deosebea cu nimic de puterea sacralizată a monarhiilor Franţei din Vechiul Regim (monarhia de drept divin). În cadrul monarhiilor absolutiste, întreaga putere emana de la rege/împărat, în calitatea sa de „uns al lui Dumnezeu"[2]. Cele două tipuri contemporane de dictaturi (fascistă şi comunistă) nu negau formal rolul parlamentului şi nici atributele instanţelor de judecată, dar în fapt pot fi citate numeroase exemple în care deciziile acestora au corespuns pe deplin cu instrucţiunile primite din partea puterii executive[3].

Pentru a se justifica confuzia puterilor în profitul forului legislativ, s-a spus că parlamentul fiind suveran nu poate fi redus la funcţia legislativă şi că trebuie să adopte toate deciziile importante pentru viaţa publică, chiar dacă unele dintre acestea ar fi de natură executivă[4]. Modalităţile concrete de deţinere sau de concentrare a puterii şi de exercitare a acesteia, diferă de la un stat la altul. Teoretic, este posibil ca parlamentul să concentreze pe lângă prerogativele sale legislative şi de control, şi atribuţii ale puterii executive. În acest caz, este necesar ca parlamentului să i se confere în mod permanent sau să fie învestit pentru o anumită perioadă cu atribuţii de natură executivă având o importanţă deosebită. Este vorba, în principal, de îndrituirea parlamentului de a adopta măsuri pentru executarea propriilor legi sau, de pildă, de a constata şi sancţiona anumite contravenţii etc.

Fără îndoială, serviciile de administraţie ale parlamentului au dreptul de a îndeplini anumite acte de natură executivă. De asemenea, în cadrul parlamentului pot fi

---

[1] Asupra regimului confuziei puterilor în avantajul executivului, a se vedea pe larg, *J. Cadart*, Institutiones politique et droit constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1999, p. 398-413.

[2] *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 173.

[3] În regimul politic românesc comunist, Marea Adunare Naţională era definită ca organ suprem al puterii de stat, subordonându-şi formal toate celelalte organe ale statului. Practic, însă puterea legislativă, ca şi cea de control parlamentar depindea de deciziile luate de conducerea partidului comunist.

[4] *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 175.

înfiinţate servicii de pază/poliţie, subordonate direct Camerelor legislative sau preşedinţilor acestora, dar aceasta nu înseamnă că parlamentul ar concentra şi puterea executivă. Trebuie reţinut că în cazul acestui tip de regim al confuziei puterilor (regim de adunare), asumarea de către parlament a atribuţiilor esenţiale ale puterii executive corespunde Constituţiei. Prin urmare, acest regim politic nu este rezultatul unui abuz constituţional. Într-un regim de adunare, arată profesorul Jacques Cadart, o adunare legislativă unică deţine în acelaşi timp atât puterea legislativă, cât şi pe cea executivă[1]. Parlamentul, în acest caz este organul de decizie superioară în stat, deşi poate exista un organism căruia să-i fie conferite şi unele atribuţii executive, dar care are o atitudine docilă faţă de forul legislativ. Membrii unui astfel de organism nu au dreptul să exprime poziţii sau opinii proprii, fiind ţinuţi să execute sarcinile primite[2].

Aparent, unui asemenea regim al confuziei puterilor i se poate aduce ca argument faptul că Parlamentul exprimând suveranitatea poporului ar fi îndreptăţit să-şi exercite orice atribuţii pe care le consideră necesare, pentru înfăptuirea rolului său constituţional. În unele sisteme constituţionale au fost situaţii când parlamentul a avut o preponderenţă asupra puterii executive. Acest regim este denumit îndeobşte în doctrina constituţională „regim de adunare"[3]. În practică, un asemenea regim sau sistem nu a fost, însă, viabil.

Regimul de adunare constă în concentrarea puterii de decizie de către parlament în detrimentul celorlalte structuri de guvernare. Executivul se află într-o poziţie de subordonare faţă de forul legislativ fiind un agent al acestuia, nu numai din punct de vedere al formării sale (trebuie să fie învestit de parlament), dar şi al funcţionării sale. Preponderenţa parlamentului face ca suveranitatea naţională să se exprime prin suveranitatea parlamentului. Dacă un asemenea parlament este controlat de un partid sau coaliţie de partide puternice, regimul de adunare va facilita apariţia fenomenului de partitocraţie, datorită căruia jocul politic democratic va fi decis de partide şi nu de instituţiile de suveranitate naţională.

În fapt, tendinţa de a conferi o importanţă mai mare parlamentului sau chiar supremaţia asupra altor organisme, pornindu-se de la principiul suveranităţii poporului, a fost evidentă, aşa cum am arătat, îndeosebi în sistemele constituţionale socialiste. De pildă, în sistemul constituţional socialist românesc, Marea Adunarea Naţională era considerată organul suprem al puterii de stat faţă de care se subordonau direct sau indirect toate celelalte organe ale statului. În realitate însă, conducerea supremă a fost exercitată, în aceste sisteme, de către partidul comunist, al cărui rol conducător în societate a fost consfinţit chiar în Constituţie (de exemplu, art. 26 din Constituţia R.S.R.). O poziţie oarecum preponderentă faţă de Executiv a avut Parlamentul francez în timpul celei de a patra republici (1946-1958).

---

[1] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1990, p. 466.

[2] Idem, p. 467.

[3] A se vedea şi *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 175 şi urm.

Practica istorică demonstrează însă, că de cele mai multe ori confuzia puterilor s-a datorat, indiferent de forma de guvernământ sau regimul politic, „asimilării" de către puterea executivă (şeful statului şi guvernul) a unor asemenea prerogative care îi confereau supremaţia pe plan politic. „Asimilarea" se produce ca efect al prevederilor constituţionale sau al unor legi ordinare. Regimul politic bazat pe confuzia puterilor nu trebuie neapărat şi automat apreciat ca nedemocratic, cu condiţia ca dispoziţiile constituţionale în cauză să reprezinte în mod real voinţa liber şi conştient exprimată a electoratului.

Legat de această temă, în doctrina şi practica constituţională contemporană, s-a pus problema calificării sub aspect juridic a îndrituirii puterii executive de a adopta, într-o perioadă limitată de timp, măsuri excepţionale pentru a soluţiona probleme de o deosebită gravitate pentru viaţa statului sau a cetăţenilor. Aceste probleme sau situaţii ivite în mod excepţional, motivează, instituirea „stării de necesitate" sau a „stării de urgenţă" ş.a.

Potrivit Constituţiei României, Preşedintele republicii (organism aparţinând puterii executive) este îndrituit să instituie prin decret starea de asediu sau starea de urgenţă, urmând ca măsura adoptată să fie încuviinţată de către Parlament (art. 93), care este de altfel competent, în virtutea art. 73 alin. (3) lit. g) să reglementeze prin lege organică regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă. De asemenea, potrivit art. 115 din Constituţie, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Potrivit aceluiaşi articol, în cazuri excepţionale, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă care intră în vigoare după depunerea lor spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea lor în Monitorul Oficial.

În baza art. 16 din Constituţia Franţei preşedintele este învestit cu prerogative speciale (puteri excepţionale) constând în luarea oricăror „măsuri cerute de circumstanţe" pentru apărarea instituţiilor Republicii, independenţei naţiunii, integrităţii teritoriului, asigurarea autorităţii de stat constituţionale.

Deşi nu au tangenţă cu regimul confuziei puterilor, aspectele relevate ilustrează posibilitatea Executivului de a-şi spori puterea.

4.2. Regimul separaţiei rigide a puterilor (regimul prezidenţial)

Separaţia absolută sau rigidă a celor trei puteri caracterizează îndeosebi sistemele prezidenţiale. Constituţia este cea care stabileşte departajarea netă a puterilor. Pentru o analiză teoretică a sistemului, are relevanţă îndeosebi departajarea puterii legislative de cea executivă. În sistemele politice prezidenţiale, modalităţile de interacţiune a celor două structuri guvernante sunt mai puţin numeroase şi mai puţin profunde decât în regimurile politice parlamentare. Desigur, există o anumită colaborare între executiv şi parlament, dar aceasta este limitată şi de cele mai multe ori câştigul de cauză revine executivului. Sistemul prezidenţial presupune, în principiu, organizarea puterii executive potrivit modelului executivului monocratic. În acest model, dualitatea puterii, adică conferirea unor atribuţii de guvernare distinct şeful statului şi, respectiv, primului-ministru este exclusă, întrucât autoritatea se concentrează la

nivelul preşedintelui de republică. Astfel, guvernul nu are, cel puţin teoretic, o susţinere parlamentară, în sensul că parlamentul ar învesti şi revoca Cabinetul, întrucât acesta este expresia de voinţă a şefului statului. Lipsa susţinerii parlamentare nu înseamnă că în forul legislativ, partidele parlamentare nu s-ar diviza în partide de opoziţie şi partidul majoritar. Dimpotrivă, sistemul electoral întemeiat fie pe bipartidism, fie pe pluripartidism, face ca în parlament să fie reprezentate, în funcţie de opţiunile electoratului, două, sau, după caz, mai multe partide. Configuraţia politică a unui astfel de for legislativ va fi structurată în majoritate şi opoziţie. Cât priveşte şeful statului, este posibil ca acesta să guverneze cu un parlament care îi este ostil, întrucât majoritatea membrilor săi provine dintr-un partid adversar acestuia, aşa cum a fost cazul mandatului preşedintelui american Eisenhover. O asemenea coabitare politică face dificilă guvernarea, întrucât este de înţeles că parlamentul se va opune actelor de guvernare ale preşedintelui, inclusiv programului legislativ al acestuia şi al Cabinetului său. Desigur, este posibil ca preşedintele să se bucure de un parlament care îi este favorabil, dacă majoritatea membrilor acestuia provine din partidul care l-a propulsat pe şeful statului în această funcţie. Pentru sistemul prezidenţial au optat Statele Unite ale Americii şi ţările din America Latină, care şi-au construit sistemul politic după modelul american.

Spre deosebire de prezidenţialismul nord-american, modelul de prezidenţialism latino-american se caracterizează, în general, printr-o stabilitate fragilă şi funcţionează mult mai puţin coerent şi eficient, aceasta datorită, în principal, diferenţelor de ordin politic, economic, social şi cultural în care operează cele două tipuri de prezidenţialism. Poate diferenţa cea mai frapantă între cele două tipuri de regim politic prezidenţiale rezidă în factori istorici. Astfel, prezidenţialismul american s-a format pe o tradiţie constituţională bine conturată, în care comunităţile locale beneficiau, chiar în condiţiile monarhiei britanice, de o sferă relativ largă de autonomie experimentată timp îndelungat. Aceasta a permis formarea la nivel local a unei cvasiclase politice cu o individualitate economică, socială şi culturală clară. În condiţiile revoluţiei americane, aceasta a preluat puterea şi a ştiut de la început să o instituţionalizeze potrivit unei filozofii politice care din punct de vedere teoretic îşi dobândise pe deplin valoarea în Europa.

În cazul Americii Latine, dificultăţile guvernării prezidenţiale împrumutate fără discernământ din America de Nord au fost şi sunt datorate şi puternic intensificate de stagnarea economică, inegalităţile exagerate şi de moştenirea socio-culturală[1)].

Analiza modelului latino-american de regim politic atestă nu atât frecvenţa loviturilor de stat, a puciurilor militare şi a guvernărilor autoritare, chiar dictatoriale, cât lipsa unor pârghii instituţionale care să impună regimuri democratice funcţionale şi stabile şi care să corecteze din mers şi firesc, fără crize politice, eventualele blocări ale sistemului de guvernare. Disfuncţionalităţile modelului latino-american se datorează şi modului în care sunt organizate şi receptate, deopotrivă de clasa politică şi de către alegători, partidele politice. În America Latină partidele politice nu se organizează pe

[1)] A se vedea, în acest sens, *G. Sartori*, Ingineria constituţională comparată, Ed. Mediterana 2000, Bucureşti, 2002, p. 106.

reguli stricte de disciplină. Cu alte cuvinte, datorită lipsei disciplinei de partid membrii parlamentului nu se simt obligaţi să urmeze linia partidului politic în numele căruia au obţinut mandate. Tocmai de aceea guvernarea este potenţial divizată în funcţie de interesele politice concrete. Migraţia parlamentară întăreşte şi sporeşte disponibilitatea sistemului parlamentar lipsind, astfel, factorii de decizie de capacitatea de a emite acte de guvernare cu o largă susţinere politică.

În general, regimurile prezidenţiale se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) puterea executivă este încredinţată prin Constituţie preşedintelui, învestit, totodată, cu largi responsabilităţi în conducerea generală a statului;

b) preşedintele este ales prin vot universal, egal, direct şi secret pentru un mandat a cărui durată variază de la un sistem constituţional la altul (spre exemplu, 4 ani în S.U.A.). Procedura alegerii Preşedintelui este, din punct de vedere al reprezentativităţii, similară cu cea prevăzută pentru alegerea Parlamentului. În acest fel, Preşedintele deţine o poziţie egală cu cea a Parlamentului în ceea ce priveşte reprezentarea Naţiunii;

c) preşedintele nu poate dizolva Parlamentul, iar acesta nu poate revoca sau demite pe Preşedinte. Imposibilitatea revocării mandatului Preşedintelui nu înlătură posibilitatea punerii sub acuzare a şefului statului pentru anumite fapte şi potrivit unei anumite proceduri;

d) miniştrii nu răspund politic pentru activitatea guvernamentală pe care o desfăşoară în faţa Parlamentului.

Aceste trăsături caracterizează în special modelul prezidenţial american. Unele dintre ele nu se regăsesc întocmai în alte sisteme considerate prezidenţiale sau semiprezidenţiale. De pildă, în sistemul semiprezidenţial românesc, Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate.

În practică, sistemul prezidenţial a fost aplicat şi în variante ce i-au denaturat conţinutul. În statele Americii de Sud, de pildă, este evidentă o preponderenţă constituţională a preşedintelui, dar de cele mai multe ori echilibrul de forţe s-a înclinat în favoarea şefilor marilor comandamente militare. De aici şi tradiţia puciurilor militare în spaţiul politico-geografic al Americii de Sud.

În unele state africane care au grefat modelul prezidenţial american pe tradiţiile organizării politice tribale – incomplet atenuate de stăpânirea colonială – parlamentul are un rol insignifiant; preşedintele exercită puterea autoritar, chiar dictatorial şi discreţionar, la fel ca şefii de trib din perioada anterioară colonizării.

4.3. Regimul separaţiei suple sau al colaborării puterilor (regimul parlamentar)

Acest regim este cunoscut şi sub denumirea de regim sau sistem parlamentar. Rădăcinile sale istorice se află în sistemul constituţional britanic. În Europa, odată cu începutul constituţionalismului modern, marcat de revoluţia burgheză din Franţa din 1789, s-a optat pentru sistemul parlamentar, datorită menţinerii formelor de guvernământ monarhice, în care şeful statului era desemnat prin succesiune ereditară.

Statele europene care au înlocuit forma de guvernământ monarhică cu republica au preferat un şef de stat – preşedinte – fără prerogative însemnate şi un guvern

puternic aflat, însă, sub control parlamentar. Potrivit unui asemenea model, desemnarea preşedintelui este o prerogativă a parlamentului, ca depozitar al suveranităţii naţionale. În statele europene în care s-a păstrat monarhia, regele a căpătat prin Constituţie un rol decorativ, secundar, în raport cu primul-ministru care devine factorul principal în adaptarea deciziilor politice.

O condiţie de fond a sistemelor parlamentare este colaborarea strânsă între puterea legislativă exprimată prin parlament, ca organism de suveranitate naţională, şi puterea executivă, reprezentată de şeful statului – preşedinte sau monarh şi de guvern. Dacă în prototipul regimului prezidenţial, Cabinetul nu are o susţinere parlamentară în regimurile parlamentare guvernele sunt înfiinţate, susţinute şi potenţial revocate prin votul parlamentului[1]. Ca atare, guvernele se formează şi se demit de partidele cu majoritate parlamentară. În sistemele politice parlamentare, guvernele pot fi stabile sau, dimpotrivă, fragile, în funcţie de modul de alcătuire a sistemului de partide – modelul bipartidist şi modelul pluripartidist. În situaţii speciale, mai ales când se pune problema realizării unor obiective de interes naţional major, se pot constitui guverne de uniune naţională, în compunerea cărora intră miniştri provenind de la mai multe partide.

În statele în care lupta politică se desfăşoară între două partide politice principale, divizate în partidul majoritar şi opoziţie, guvernul fiind expresia voinţei partidului care dobândeşte cel mai mare număr de mandate parlamentare, beneficiază de o mare stabilitate exercitându-şi mandatul integral. În statele în care s-a optat pentru pluripartidism, stabilitatea guvernelor depinde de numărul de mandate obţinute de partide. Dacă unul dintre partide obţine o majoritate clară, guvernul va fi monocolor, membrii săi fiind recrutaţi din cadrul partidului care a învins în campania electorală. Dacă acest lucru nu este posibil, majoritatea parlamentară se va constitui pe structura unor alianţe, membrii guvernului reprezentând proporţional partidele aflate în alianţă. Rar se pot constitui şi guverne minoritare, dar acestea nu se bucură de o susţinere din partea parlamentului. Caracteristica esenţială a regimului politic parlamentar constă în gradul înalt de echilibru şi interferenţă între parlament şi componentele sale, pe de o parte (adunări/camere; comisii parlamentare) şi guvern, pe de altă parte. Modalităţile de interferenţă sunt variate, cadrul constituţional al înfăptuirii acestora frizând încălcarea autonomiei sau independenţei organismelor guvernante, angrenate în această joncţiune pe deplin legală: parlament şi executiv (şeful statului şi guvern).

Între cele două puteri există o colaborare strânsă, în general, armonioasă (în principiu, sunt excluse conflictele între şeful statului şi parlament). Tipul de organizare a puterii executive corespunde modelului executivului dualist/bicefal[2]. În ceea ce priveşte organizarea parlamentului, nu are nicio importanţă dacă este bicameral sau monocameral.

---

[1] *G. Sartori*, op. cit., p. 115.

[2] A se vedea, pe larg, *P. Lalumière, A. Demichel*, Les regimés parlamentaires européenes, P.U.F., Paris, 1978, p. 38-44; *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 183-186.

În afara colaborării armonioase şi a echilibrului între puterea legislativă şi cea executivă, regimul parlamentar se caracterizează prin:

a) alegerea Preşedintelui republicii de către parlament. Această trăsătură este evidentă, desigur, doar în formele de guvernământ republicane;

b) răspunderea politică a membrilor guvernului şi a acestuia în întregul său faţă de parlament[1];

c) învestirea şefului statului (monarh sau preşedinte de republică) cu atribuţii limitate privind conducerea efectivă. Şeful statului nu-şi asumă o răspundere politică, putând însă să fie sancţionat, potrivit unei proceduri speciale, doar pentru anumite fapte: înaltă trădare, violarea constituţiei şi a legilor;

d) prerogativele constituţionale conferite executivului ca în anumite condiţii prevăzute expres şi limitat în Legea fundamentală, să dizolve parlamentul. Dizolvarea parlamentului nu este o sancţiune aplicată acestuia, ci o cale de rezolvare a unui conflict. În general, actorii politicii – şeful statului, Parlamentul (preşedinţii celor două camere, liderii grupurilor parlamentare) – şefii de partide deţin instrumentele politice şi juridice pentru a preveni crizele şi tensiunile sociale, stările conflictuale generate de incompetenţa sau chiar refuzul unei părţi de a colabora sau de a fi cooperantă în căutarea unei soluţii constituţionale pentru rezolvarea unei anumite probleme. În ultimă instanţă, se poate recurge la noi alegeri generale pentru formarea unui nou parlament şi a unei noi echipe guvernamentale.

În opinia profesorului Sartori, există cel puţin trei varietăţi ale sistemului parlamentar: la o extremă se situează modelul britanic, în care prevalează autoritatea guvernului asupra parlamentului; la cealaltă extremă se detaşează sistemul parlamentar francez din timpul celei de a treia şi a patra republici (1871-1946 şi 1946-1958), cunoscut sub denumirea de „guvernare de adunare". Între cele două extreme, se situează regimul parlamentar aflat la discreţia partidelor politice[2].

În modelul britanic de sistem parlamentar se practică aşa numita „guvernare de partid", în care partidul care obţine majoritatea mandatelor în Camera Comunelor creează un guvern pe care îl susţine în mod disciplinat împotriva opoziţiei. În cazul „guvernării de adunare" prevalează puterea parlamentului asupra guvernului, parlamentul fiind cel care constituie echipa executivă, adică cabinetul de miniştrii şi îi stabileşte câmpul de acţiune guvernamentală putând chiar să-l împiedice să funcţioneze[3].

În practica socială sunt întâlnite diferite variante de regim parlamentar, mai mult sau mai puţin depărtate de modelul original. Referindu-se la această diversitate, profesorului Cadoux consideră pe bună dreptate că mecanismele constituţionale,

---

[1] Când vorbim de răspunderea politică a Guvernului, ne referim la cerinţa ca acesta să se formeze doar în temeiul încrederii acordate de Parlament prin votul de învestitură şi să poată fi demis în cazul în care încrederea este retrasă, fie prin refuzul acordării încrederii (votul de neîncredere), fie ca urmare a aprobării unei moţiuni de cenzură.

[2] *G. Sartori*, op. cit., p. 115.

[3] Pentru completări, a se vedea *G. Pasquino*, Curs de ştiinţă politică, Institutul European Iaşi, 2002, p. 209-212.

tradiţiile naţionale şi jocul partidelor politice explică diferenţele adesea profunde, în funcţionarea parlamentarismului[1)].

Prin simplificare metodologică, pot fi identificate următoarele trei posibilităţi constituţionale de deformare a modelului clasic de regim parlamentar:

a) preponderenţa câştigată de guvern, într-o evoluţie constituţională îndelungată, faţă de parlament. Caracteristica acestei „deformări", sau resortul constituţional al funcţionării unui asemenea regim, constă în prerogativa guvernului de a organiza alegeri parlamentare anticipate în caz de divergenţă cu parlamentul sau al imposibilităţii de rezolvare a unei probleme de interes naţional major. Noul parlament ca şi noul guvern care va fi format potrivit rezultatelor alegerilor anticipate, vor încerca să iasă din impasul ce a blocat actorii politici precedenţi;

b) preponderenţa parlamentului asupra executivului. În sistemul constituţional francez, Parlamentul a avut un rol precumpănitor faţă de puterea executivă în timpul celei de a III-a şi a IV-a Republici (între 1875-1958). Suportul teoretic al regimului de adunare este concepţia lui Rousseau, potrivit căruia suveranitatea poporului fiind indivizibilă, parlamentul nu poate împărţi cu o altă autoritate publică rolul său de reprezentare a naţiunii. Din această formulă decurge concluzia că puterea legislativă ar trebui încredinţată unei singure adunări reprezentând naţiunea şi în această calitate, adunarea va exprima voinţa naţională în toate domeniile, inclusiv în domeniul executivului[2)]. Cum parlamentul nu poate să cuprindă în sfera sa de decizie guvernamentală şi domeniile în care legea trebuie să fie executată, adică domeniul administraţiei publice, se instituie un guvern dependent de voinţa parlamentului, care va prelua şi exercita funcţia guvernamentală şi va răspunde în faţa adunării legislative pentru modul în care îşi exercită atribuţiile[3)]. Acest regim este cunoscut, aşa cum am arătat deja, şi sub numele de „regim de adunări". Într-un astfel de regim, nu există o separaţie a funcţiei legislative de cea executivă, în sensul că adunarea deliberativă exercită ea însăşi puterea executivă prin intermediul unui organism constituit chiar din unii membrii ai acesteia[4)].

Reacţia la acest model nu a întârziat să apară, cel puţin în doctrină. Astfel s-a conturat teoria „parlamentului raţionalizat" care tinde să diminueze, să raţionalizeze atribuţiile forului legislativ şi să rebalanseze raporturile între parlament şi executiv;

c) întărirea prerogativelor şefului statului. Această deformare a modelului parlamentar teoretic este generată de intenţia şefului statului de a depăşi condiţia sa de organism constituţional lipsit de putere efectivă şi practic iresponsabil din punct de vedere politic. Prin urmare, se atribuie acestuia instrumente politico-juridice graţie cărora, şeful statului îşi poate impune voinţa faţă de Parlament. El rămâne, în continuare iresponsabil din punct de vedere politic dar încetează să fie o piesă de decor constituţional.

[1)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 302.
[2)] *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-M. Ricci*, op. cit., p. 175.
[3)] Ibidem.
[4)] *A.-M. Le Pourhiet*, Droit constitutionnel, Economica, Paris, 2008, p. 122.

Există trei modalităţi de realizare a unei preponderenţe a şefului statului, şi anume:

a) stabilirea unei duble responsabilităţi a guvernului faţă de parlament, dar şi faţă de şeful statului care, însă, nu se subordonează puterii legislative (de exemplu, Portugalia).

b) menţinerea responsabilităţii Guvernului faţă de Parlament, concomitent cu învestirea cu puteri reale a şefului statului ales prin sufragiu universal şi direct. Şeful statului deţine o forţă deosebită, se bucură de prestigiu naţional şi este arbitru al celorlalţi actori politici. În doctrină, acest regim este denumit de mulţi autori „regim prezidenţialist", „prezidenţialism raţionalizat". Se consideră că sistemul constituţional francez actual a pus în practică acest sistem.

c) asumarea de către şeful statului a funcţiei de premier (executivul monocefal), dar supunerea acestuia unui control politic exercitat de parlament. Acest sistem caracterizează unele sisteme constituţionale africane care tind spre un sistem sau un regim politic prezidenţial[1]).

În sistemele parlamentare, partidele politice şi, îndeosebi, avangarda lor legislativă – grupurile parlamentare – au un rol determinant în transformarea programelor politice în strategii de guvernare, printr-un proces decizional complicat care tinde să reunească într-un tot unitar guvernul şi majoritatea parlamentară pe care acesta se sprijină. Într-un asemenea mecanism complex, care glisează între partide politice, guvern şi parlament, guvernabilitatea depinde într-o măsură considerabilă de disciplina grupurilor parlamentare. Lipsa disciplinei de partid a membrilor grupurilor parlamentare reprezintă inconvenientul major al procesului de decizie la nivelul adunărilor legislative, de la aspecte relativ minore, cum ar fi absenţele de la şedinţele comisiilor parlamentare şi în plenul camerelor legislative, până la exprimarea votului împotriva proiectelor de lege promovate sau susţinute de guvern. Cu alte cuvinte, susţinerea sau nesusţinerea guvernului reprezintă problema cardinală a regimurilor politice parlamentare. Ca atare, în aceste regimuri politice cine controlează partidul majoritar, controlează guvernul şi parlamentul. De aceea, uneori, puterea sau influenţa liderului grupului parlamentar o întrece pe cea a preşedintelui Adunării reprezentative.

Abordăm această relaţie din perspectiva personalizării puterii şefului executivului, care este primul-ministru şi nu din cea a fenomenului corupţiei. Partidele politice au rolul central în distribuirea autorităţii şefului de Cabinet, legitimat, totodată, ca şef al partidului de guvernământ.

Acest model prezintă variaţii în funcţie de sistemul de partide. Astfel, într-un stat în care sistemul politic este bazat pe bipartitism, primul-ministru, fiind şi şef al partidului, are o influenţă sporită asupra vieţii politice. Dimpotrivă, într-un stat în care scena politică este ocupată de mai mult de două partide („două partide şi jumătate" – cazul Germaniei Federale) primul-ministru deşi se situează deasupra regulilor, împarte oarecum puterea cu ministrul reprezentant al partidului de coaliţie (cazul raportului între cancelarul federal Gerhard Schröder şi ministrul de externe al Germaniei, Joschka Fischer).

---

[1]) A se vedea, pentru detalii, *C. Cadoux*, op. cit., p. 303-304.

Această „împărţire" a puterii între cancelar şi un ministru al cabinetului pe care îl conduce nu este instituţionalizată, ci rezultă din jocul politic. Modelul bazat pe preeminenţa primului-ministru rezultată din poziţia sa supraordonată faţă de ceilalţi membrii ai Cabinetului (consideraţi inegali faţă de şeful guvernului), asigură condiţiile pentru o guvernare susţinută întrutotul de parlament. În consecinţă, guvernul îşi va îndeplini mandatul fără teama de a fi răsturnat de opoziţie transpunându-şi programul de guvernare în decizii politice validate de parlament.

Regimul parlamentar poate fi construit printr-o arhitectură dualistă sau monistă. Modelul dualist se caracterizează printr-un echilibru instituţional între puterea legislativă şi cea executivă, dispus pe două planuri: şeful statului şi guvernul. Acesta din urmă capătă legitimitate prin votul de încredere acordat de parlament şi va răspunde politic în faţa acestuia, dar şi a şefului statului. Şeful statului deţine un rol important, activ în procesul de guvernare, dar guvernul este cel care lucrează efectiv cu parlamentul[1]. Problema delicată în acest complex de raporturi de putere, este definirea rolului şefului statului şi al guvernului. Dacă şeful statului este monarh, acesta nu va avea un rol decorativ, protocolar, potrivit formulei: „Regele domneşte, nu guvernează". În această schemă, regele va deţine o reală putere de guvernare, deşi guvernul va fi principalul interlocutor politic al parlamentului[2].

O perspectivă istorică asupra rolului monarhului într-un regim parlamentar dualist, arată suficiente exemple de monarhi voluntari, care au deţinut şi folosit efectiv puterea, subordonându-şi *de iure* şi mai ales *de facto* voinţa politică a primului-ministru. În cazul preşedinţilor de republică, modelul regimului parlamentar dualist le conferă un rol activ în procesul de guvernare, constituţia recunoscându-i dreptul de revocare a membrilor guvernului. În plus şeful statului deţine atribuţia de dizolvare a forului legislativ. Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, caracteristica regimului parlamentar dualist este intervenţia activă a şefului statului în activitatea de guvernare[3]. În regimul parlamentar monist şefului statului îi sunt repartizate funcţii protocolare decorative. Primul-ministru este cel care deţine şi exercită puterea executivă, deşi este învestit pe baza votului de încredere acordat de parlament şi are o răspundere politică exclusiv în faţa acestuia. Guvernul fiind expresia voinţei politice a parlamentului se înţelege că va rămâne la guvernare, cât timp se va bucura de susţinerea majorităţii parlamentare. Guvernul poate chiar să-şi angajeze răspunderea politică în faţa parlamentului din propria iniţiativă. Puterii executive exercitată de guvern se poate opune, ca o contrapondere, dreptul parlamentarilor de a iniţia şi adopta o moţiune de cenzură (moţiune de neîncredere) împotriva guvernului[4].

---

[1] A se vedea şi *J.-M Le Pourhiet*, op. cit., p. 127.

[2] *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 184.

[3] Ibidem; *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand Colini, Paris, 1999, p. 146; *Cl. Leclerec*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999, p. 203.

[4] Ibidem.

Regimul parlamentar monist este mai des întâlnit decât cel dualist. Potrivit acestui model, şeful statului are un rol mai redus în sistemul de guvernare[1]. În primul rând, potrivit acest model, şeful statului desemnează primul-ministru în condiţiile pe care i le trasează parlamentul[2]. Guvernul nu are o răspundere politică faţă de şeful statului. Contează mai mult voinţa echipei executive care primeşte votul de încredere din partea parlamentului, uşor de obţinut în cazul în care un partid politic este puternic şi culege cele mai multe voturi în alegerile legislative. Puterea executivă este distribuită monarhului şi primului-ministru. Într-un astfel de regim parlamentar şeful statului va avea un rol şters în conducerea statului,[3] dar în schimb, *„va putea oricând trece în revistă garda de onoare a palatului"*.

4.4. Regimul semiprezidenţial

Regimul semiprezidenţial se caracterizează în principal prin alegerea şefului statului prin vot universal direct şi prin răspunderea politică a guvernului faţă de parlament.

Franţa a instaurat un regim semiprezidenţial ale cărui caracteristici au fost accentuate prin Reforma constituţională din 1962. De asemenea, regimul politic consacrat prin Constituţia României, este caracterizat ca un regim semiprezidenţial.

Semiprezidenţialismul ca regim politic a precedat cu mult doctrina care s-a creat în jurul conceptului ca atare. Statuat mai întâi în Constituţia Germaniei (Republica de la Weimar), regimul semiprezidenţial a căpătat o consacrare instituţională tipologică în Constituţia Franţei din 1958, după care s-a răspândit rapid în numeroase state, între care şi România (1991). Este uşor, dar şi insuficient să afirmi că regimul semiprezidenţial este o formă de guvernare rezultată din regimul prezidenţial, de la care a preluat modelul alegerii preşedintelui de republică prin vot universal direct, şi din cel parlamentar, de la care a reţinut procedura formării Guvernului prin votul de încredere acordat de Parlament şi controlul politic pe care acesta îl exercită asupra Cabinetului. Dacă cele două componente instituţionale, de care am amintit, au fost topite într-un creuzet de echilibrare şi control reciproc al puterilor în stat, nu este mai puţin adevărat că nu există un semiprezidenţialism pur, fiecare naţiune care l-a receptat, utilizându-l în felul ei propriu.

Am îndrăzni să spunem că pentru semiprezidenţialism nu sunt atât de esenţiale modul de alegere al preşedintelui de republică şi răspunderea politică a Guvernului faţă de Parlament, ca autoritate de suveranitate naţională, cât raporturile de echilibrare şi reechilibrare, pe de-o parte, între Executivul dualist şi Parlament şi, pe de altă parte, între cele două autorităţi executive: Preşedintele republicii şi Guvern.

Din analiza şi definirea regimurilor semiprezidenţiale nu trebuie să pierdem un aspect esenţial: unul dintre obiectivele principale urmărite prin crearea acestui tip de

---

[1] Dacă şeful statului este monarh, se spune că *„Regele domneşte, dar nu guvernează"*. Aceasta înseamnă că primul-ministru deţine controlul cu ajutorul susţinerii partidului majoritar în parlament (cazul Angliei).

[2] Candidatul pentru funcţia de prim-ministru este impus de partidul care deţine puterea în parlament.

[3] A se vedea pentru detalii *J.-M. Pourhiet*, op. cit., p. 128-130.

regim politic a fost şi este consolidarea unei forme de guvernământ democratice în care, totuşi, Executivul să aibă rolul preponderent în guvernare. De aceea şi modul de abordare a semiprezidenţialismului face apel la cele două accepţiuni ale noţiunii de regim politic: metodele de guvernare, care conferă unui regim politic trăsături specifice ca formă de guvernământ şi principiul separaţiei puterilor, ca modalitate de echilibrare şi control reciproc între Legislativ, Executiv şi puterea judecătorească.

Opţiunea pentru regimul semiprezidenţial este grefată, cel puţin după 1990, pe încercarea de căutare a unui regim politic care să satisfacă aspiraţiile de democraţie ale unei naţiuni sătule de guvernare autoritaristă şi supercentralizată politic la un unic centru de putere[1]. Cum tirania porneşte de la concentrarea puterii în mâinile unui unic centru de comandă, înlăturarea sau prevenirea acesteia este posibilă numai prin afirmarea suveranităţii poporului şi separarea şi echilibrarea puterilor de decizie politică. Această schemă i-a permis lui Maurice Duverger să spună că „în dreptul constituţional numim regimul semiprezidenţial, regimul în care Preşedintele Republicii este ales prin sufragiu universal şi unde acesta deţine puteri proprii însemnate, dar în care Guvernul este condus de un prim-ministru care nu se poate menţine la putere decât pe baza încrederii majorităţii deputaţilor"[2].

O identificare a trăsăturilor de bază ale regimului semiprezidenţial este făcută şi de Giovanni Sartori. Acesta defineşte semiprezidenţialismul ca pe un sistem politic care prezintă următoarele proprietăţi sau caracteristici:

a) şeful statului (preşedintele) este ales prin vot popular – direct sau indirect – pentru o perioadă prestabilită;

b) şeful statului împarte puterea executivă cu un prim-ministru şi intră astfel într-o structură de autoritate dual caracterizată prin trei criterii definitorii;

c) preşedintele este independent de parlament, dar nu îi este permis să guverneze singur sau în mod direct; directivele date de el trebuie totuşi să fie primite şi mediate de guvernul său;

d) reciproc, primul-ministru şi cabinetul său sunt independenţi de preşedinte în măsura în care sunt dependenţi de parlament şi, aceasta, în măsura în care sunt supuşi atât încrederii, cât şi neîncrederii parlamentare (sau ambelor) şi în măsura în care au nevoie de sprijinul unei majorităţi parlamentare;

e) structura de autoritate dualistă a semiprezidenţialismului admite diferite echilibre şi, de asemenea, aranjamente mutuale de putere în interiorul executivului, astfel încât să subziste „autonomia potenţială" a fiecărei unităţi sau componente a executivului[3].

---

[1] A se vedea *B. Dima*, Semiprezidenţialismul românesc postdecembrist, în „Sfera Politicii" nr. 139/2009, p. 15.

[2] *M. Duverger*, Le système politique français, P.U.F., Paris, 1996, p. 500 şi 501.

[3] *G. Sartori*, Ingineria constituţională comparată, Ed. Mediterana 2000, Bucureşti, 2002, p. 146 şi 147.

Profesorul Robert Elgie definește regimul semiprezidențial ca acel regim în care există un președinte ales prin vot popular pentru un anumit mandat, alături de un prim-ministru și Guvern, care sunt responsabili în fața Parlamentului[1)].

Conceptul de regim semiprezidențial este definit sau interpretat de mulți alți autori, dovadă că nu formalizarea instituțională, normativă a conceptului este suficientă pentru definirea lui, ci aplicarea în practică a cadrului constituțional în care a fost transpus în fiecare țară[2)].

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1)] *R. Elgie*, What is semi-presidentialism and where is it found?, în *R. Elgie, S. Moestrup*, Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Study, Routledge, London, 2007, p. 6; a se vedea și *R. Elgie*, Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance, Oxford University Press, 2011, p. 19-43;

[2)] Pentru o analiză de drept comparat, a se vedea studiile despre situația Franței și Germaniei în *R. Elgie*, Divided Government in Comparative Perspective, Oxford University Press, 2001, p. 86-106, 167-182; dar și studiul de caz dedicat României în *R. Elgie*, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 1999, p. 193-216.

TITLUL V
Accesul la putere

Capitolul I
Suveranitatea poporului

§1. Delimitări conceptuale

Ştiinţa dreptului constituţional şi în general ştiinţa politică folosesc o paletă largă de termeni circumscrişi ariei exercitării puterii sau autorităţii publice. Ne referim, în acest sens, la termenii de „putere politică" sau „putere", „autoritate publică", „putere de stat", „democraţie", „suveranitate", ca şi la concepte înrudite cu acestea, cum ar fi: „dominaţie", „forţă de constrângere". Termenii respectivi pot să exprime fie fenomenul puterii ca atare, fie forma instituţionalizată a acesteia, adică instituţiile politice care exercită prerogative de putere sau de comandă.

Ca fenomen, puterea politică este concepută ca putere globală exercitată în cadrul colectivităţii, în scopul de a o organiza, de a o menţine şi de a o apăra[1)], sau ca o capacitate generalizată de a obţine efectuarea unor îndatoriri obligatorii de către indivizi şi grupuri sociale într-un sistem de organizare colectivă, atunci când îndatoririle sunt legitimate prin legătura lor ca scopuri colective[2)]. Politologul american Robert Dahl definea puterea din perspectiva deciziei politice, afirmând că: „A are putere asupra B, în măsura în care îl poate face pe B să facă ceva ceea ce B nu ar face altfel"[3)]. Definiţia puterii lansată de Robert Dahl în 1957 surprinde doar o nuanţă a acesteia şi anume momentul înţeles ca unitate de timp conjuncturală, în care A îl convinge pe B să facă ceva, ceea ce B nu ar fi făcut dacă nu ar fi fost convins astfel. Această înţelegere a puterii, în substanţa sa corectă şi exactă, are, însă, mai mult un

---

[1)] *T. Parson*, Politics and Social Structure, New York, 1969, p. 364. Puterea politică constă în dreptul (guvernantului) „de a face legi însoţite de pedeapsa cu moartea – şi, prin urmare, de toate pedepsele mai mici – în vederea reglementării şi conservării proprietăţii (*property*) şi de a folosi forţa colectivităţii (*community*) atât în executarea unor asemenea legi, cât şi în apărarea comunităţii *(commonwealth)* de vătămări aduse din afara ţării, toate acestea numai în vederea binelui public" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 52).

[2)] *A. Etioni*, The Active Society, The Free Press, New York, 1968, p. 323.

[3)] *R.A. Dahl*, „The Concept of Power", Behavioral Science nr. 2/1957. Pentru o mai extinsă şi dezvoltată analiză a conceptului de putere a se vedea studiul „Puterea" apud *R. Boudon*, Tratat de sociologie, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 220-235.

LIBRARY UNIVERSITY

caracter abstract, teoretic. În practica guvernării, lucrurile sunt mult mai complexe. De multe ori B, ca receptor şi destinatar al politicilor publice iniţiate şi înfăptuite de A, îl „determină" pe acesta să-şi reorienteze instrumentele de putere, să-şi aleagă chiar alte instrumente de convingere, în funcţie de reacţiile sale la deciziile de guvernare. În fond, în societăţile democratice întemeiate pe principiile statului de drept, poziţia lui B este hotărâtoare pentru politica lui A şi îi influenţează acestuia arsenalul instrumentelor de convingere. În alte situaţii, A îl atrage pe B la actul de guvernare prin modalităţi ale democraţiei semi-reprezentative sau chiar îl consultă în legătură cu oportunitatea unor măsuri de guvernare.

Această repoziţionare a părţilor în raporturile de putere iese în evidenţă îndeosebi în perioada campaniilor pentru alegerile parlamentare sau prezidenţiale, când partidele şi candidaţii propuşi de acestea, pregătite să acceadă la putere, prezintă alegătorilor oferte electorale, programe de guvernare care au în centrul lor obiective vizând satisfacerea intereselor cetăţenilor, fiind de aşteptat ca aceştia să reacţioneze pozitiv la deciziile de guvernare la care va recurge A, în eventualitatea câştigării puterii. Dacă schema prezentată este reală, putem trage concluzia că actul de putere exercitat de A este consimţit de către B, acesta fiind cel care îl învesteşte pe A cu prerogative de autoritate publică, al cărui beneficiar final este B.

Raportul între A şi B poate fi evaluat şi în termenii în care A se menţine la putere, sau în care este capabil, în timp, să exercite puterea asupra lui B, fără a folosi precumpănitor forţa de constrângere, ci, dimpotrivă, de a acţiona în interesul lui B. În definiţia puterii dată de Robert Dahl, accentul este pus pe satisfacerea voinţei şi a intereselor lui A şi mai puţin pe voinţa lui B. Din definiţia enunţată lipseşte motivaţia lui A şi, în schimb, transpare motivaţia supunerii lui B voinţei autoritare şi imperative exprimată de A – sistem relaţional care face trimitere indirectă la puterea absolută a lui A, căreia îi corespunde supunerea absolută a lui B. Factorul de legătură între „puterea absolută" a lui A şi „supunerea absolută" a lui B rămâne constrângerea exercitată de A asupra acestuia din urmă. Ca metodă de exercitare a puterii sociale, constrângerea este, însă, limitată într-o societate real democratică.

Definiţia puterii formulată de R. Dahl în anii '50 este reluată ca definiţie de dicţionar[1]. Din perspectiva definiţiei lui Dahl, conceptul de putere se raportează la raporturile existente între două entităţi şi anume între titularul puterii şi destinatarul deciziei politice a acestuia, care poate fi individul, grupuri sau organizaţii sociale. Explicată prin natura ei, puterea este, ca atare, o relaţie, un raport social de un anumit tip. Aparent simplu, conceptul de putere cuprinde ansamblul elementelor ce pot şi trebuie să apară într-o relaţie socială de acest tip.

---

[1] Dicţionarul Oxford de politică defineşte puterea ca fiind „capacitatea de a-i determina pe oameni (sau lucrurile) să facă ceea ce altfel nu ar fi făcut" (Oxford, Dicţionar de politică, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2001, p. 361). Dicţionarul Oxford de filozofie defineşte puterea unui individ sau a unei instituţii ca fiind capacitatea de a realiza ceva, pe cale legală, prin control ori prin influenţă (sau capacitatea de a mobiliza forţe economice, sociale sau politice în vederea atingerii unui rezultat (Oxford, Dicţionar de filozofie, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1999, p. 332).

Relaţiile de putere cuprind ca elemente legitimitatea, subordonarea, conducerea, autoritatea, influenţarea şi convingerea, dominaţia, constrângerea, consimţământul, controlul, capacitatea de manipulare, dar şi cerinţa de ocrotire a drepturilor individului, precum şi capacitatea de a mobiliza resurse şi energii de o natură diversă (economică, umană, materială, financiară, socială etc.) pentru atingerea unor obiective dezirabile comunităţii[1].

Astfel definită, puterea exprimă capacitatea de a folosi setul de instrumente la care recurge titularul acesteia pentru obţinerea unor obiective enunţate sau programate anterior şi scontate. Privită ca acţiune politică specializată, puterea ne apare sub forma a trei subspecii: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească.

Tradiţional, în afara celor trei categorii de putere (nu avem în vedere puterea politică, care este deţinută de popor), nu mai există nicio subspecie de putere, deşi constituţiile statelor fac referire nu numai la parlamente, guverne (şi la şeful statului) şi instanţe judecătoreşti, dar şi la alte instituţii publice, care deşi exercită prerogative de putere (de stat), nu sunt incluse în ansamblul celor trei puteri tradiţionale. Este vorba, de pildă, de instituţia ombudsmanului, de tribunalele sau curţile constituţionale, curţile de conturi s.a. Rămân, de asemenea, în afara puterii, instrumentele de autoguvernare care permit unor colectivităţi cu o natură diversă să adopte decizii obligatorii în cadrul unor cvasi-relaţii de putere la anumite niveluri, fără intervenţia făţişă şi directă a statului, dar cu concursul acestuia şi în cadrul legal stabilit de acesta. Ne referim în acest caz, în mod special, la iniţiativele cetăţeneşti în domeniul legislativ, la referendum şi plebiscit sau la forme specifice de control cetăţenesc asupra activităţii unor autorităţi publice.

J. Locke înţelegea prin puterea politică dreptul de a face legi însoţite de pedeapsa cu moartea – şi prin urmare de toate pedepsele mai mici – în vederea reglementării şi conservării proprietăţii *(property)*, şi de a folosi forţa colectivităţii *(community)* atât în executarea unor asemenea legi, cât şi în apărarea comunităţii *(commonwealth)* de vătămări aduse din afara ţării, toate acestea în vederea binelui public[2]. „Puterea unui om, în sens universal, este acelaşi lucru cu mijloacele sale prezente pentru obţinerea unui bine viitor întrezărit"[3].

---

[1] În legătură cu fundamentele teoretice ale puterii politice a se vedea *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, Droit constitutionnel et institution politiques, Economica, Paris, 2001, p. 45-58; *Cl. Leclerq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999, p. 28-45; *P. Pactet, F. Melin-Soucramanien*, Droit constitutionnel, Sirey, Paris, 2007, p. 11-26; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 14-20; *B. Mathieu, M. Verpeaux*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2004, p. 201-214; *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Economica, Paris, 1990, p. 188-22220; *D. Turpin*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2007, p. 17-24; *F. Luchaire*, La souverainete, în Revue française de droit constitutionnel, no. 43/2000.

[2] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 52.

[3] *E.-M. Socaciu* (coord.), Filosofia politică a lui Thomas Hobbes, Ed. Polirom, Iaşi, 2001, p. 23.

Sociologul Max Weber considera că „puterea înseamnă orice şansă folosită pentru a-ţi impune propria voinţă în cadrul unei relaţii sociale, chiar împotriva unei rezistenţe şi indiferent de elementele pe care se bazează această şansă"[1]. Georges Burdeau consideră că puterea este o forţă născută din conştiinţa socială, destinată să conducă grupul social (societatea) în căutarea „Binelui comun" şi capabilă să impună în caz de nevoie membrilor grupului atitudinea pe care ea o comandă[2]. „Binele comun" al societăţii trebuie să fie convertit de guvernant în binele fiecărui individ, prin apărarea libertăţilor sale publice şi prin garantarea proprietăţii şi a bunurilor de care dispune acesta, potrivit legii. Dacă „Binele comun" nu are o reflecţie la nivel individual, de care individul să fie mulţumit, nu va valora decât ca bine al unui grup conducător.

Aceste definiţii privesc puterea politică ca o capacitate colectivă abstractă, inerentă vieţii sociale organizate politic şi nepersonalizată, aparţinând întregii colectivităţi umane rezidente pe un anumit teritoriu, constând în forţa de a impune respectarea generală a anumitor comandamente sociale. Se poate lesne observa că definiţiile puterii politice enunţate conţin, totodată, şi elemente organizatorice capabile să impună unor indivizi sau grupuri diverse îndatoriri (prescripţii) juridice în interesul general. Definiţia puterii formulată de prof. Tudor Drăganu surprinde tocmai aceste elemente. În opinia prof. Drăganu, puterea ar consta în capacitatea de a lua, pe calea unor manifestări de voinţă unilaterale şi în afara oricărei subordonări faţă de vreo autoritate superioară sau concurentă, măsuri obligatorii, susceptibile de a fi impuse respectului general cu ajutorul forţei de constrângere care a fost constituită în acest scop[3].

Într-un mod asemănător, prof. Ion Deleanu defineşte puterea ca fiind ansamblul instituţiilor politice înzestrate cu prerogative decizionale, susceptibile de aducere la îndeplinire prin forţa de constrângere a statului[4].

Se poate uşor observa că cei doi autori nu se referă la conceptul de putere politică ca fenomen, ci la forma instituţionalizată a acesteia, adică la puterea de stat. Din aceeaşi perspectivă instituţionalizată, puterea a fost definită ca fiind capacitatea unui individ sau a unui grup de indivizi de a schimba comportamentul altor indivizi sau grupuri în sensul dorit[5] sau abilitatea de a-i face pe alţii să facă ceea ce doreşti de la ei, presupunând că aceasta este diferit de ceea ce ar fi dorit să facă, dacă nu ar fi fost siliţi să se supună altei voinţe[6].

---

[1] *M. Weber*, Economie et societé, vol. I, Plon, Paris, 1971, p. 56.

[2] *G. Burdeau*, Traite de Science Politique, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1966, p. 406.

[3] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 203.

[4] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 35. În legătură cu fenomenul puterii şi evoluţia formelor de putere existente în societate, a se vedea şi *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 10-17.

[5] *H. Lasswell, A.D. Kaplan*, Power and Society: A Framework for Political Inquiry, New Haven, Yale University Press, p. 76.

[6] *G. Ponton, P. Gill*, Introduction to politics, Blackwell, Oxford, 1988, p. 50.

În concepţia marxistă, puterea este abordată din perspectiva materialist-dialectică ca un fenomen aflat în legătură directă şi necesară cu natura economică şi componentele sociale ale sistemului politic. Potrivit unei asemenea perspective, puterea apare ca o formă a dominaţiei de clasă care are o triplă înfăţişare: politică, economică şi socială. Marx şi Engels fundamentează teoria potrivit căreia puterea este un produs social, un rezultat al contradicţiilor sociale. Potrivit teoriei marxiste, în capitalism puterea apare ca o personificare a capitalului şi se fundamentează pe puterea economică a burgheziei[1]. Cu alte cuvinte, puterea economică se manifestă ca putere de clasă şi, totodată, ca putere politică[2]. Lenin şi-a însuşit teza marxistă potrivit căreia puterea are caracter de clasă. Şi în concepţia lui Lenin, clasa dominantă din punct de vedere economic este dominantă şi din punct de vedere politic, asuprind alte clase sociale.

Studiul naturii, esenţei şi al formelor de manifestare a puterii nu este un obiectiv exclusiv al ştiinţei politice. O seamă de autori, din antichitate până în epoca modernă, s-au aplecat asupra problemelor originii, legitimităţii şi conţinutului puterii.

Numeroase au fost contribuţiile autorilor la analiza aspectelor intrinseci ale puterii (dominaţie, forţă, constrângere, supremaţie ş.a.) sau corelative ale acesteia (prestigiu, influenţă, manipulare, ş.a.). Nu au fost ocolite problemele preeminenţei puterii laice sau, după caz, ale puterii papalităţii. Din amplitudinea abordărilor teoretice, ale analizelor ştiinţifice, chiar şi a simplelor referiri la natura şi formele de exprimare a puterii, rezultă că aceasta este una dintre cele mai importante probleme ale raportului individ – societate, precum şi ale grupurilor şi colectivităţilor sociale, fiind, în acelaşi timp, o problemă cardinală a organizării vieţii în societate.

Nu putem avea pretenţia de da o definiţie exactă şi completă a conceptului de putere dacă îl analizăm la modul general. Aceasta, deoarece cuvântul putere este polisemantic. Puterea poate fi abordată la modul general, filozofic ca o forţă sau capacitate de a acţiona într-un anumit sens. Puterea trebuie, însă analizată empiric, prin raportare concretă la mediul în care se aplică. Acest mediu poate fi natural, uman, social, economic, politic, financiar etc. Vorbim astfel de forţele sau de puterea naturii, de putere socială, de puterea economică a unui stat sau a unui grup industrial, de puterea politică sau de puterea financiară a unei bănci, ori de puterea militară de

---

[1] A se vedea *V. Măgureanu*, Puterea politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1979, p. 60.

[2] Ibidem. Pentru completări, a se vedea *C. Ionescu*, Reflecţii critice privind analiza teoriei marxiste a statului, în R.D.P. nr. 2/2002. Potrivit teoriei marxiste a statului, puterea politică este o funcţie socială fundamentală, care constă în adoptarea deciziilor privind ansamblul societăţii globale şi în aducerea la îndeplinire a acestora cu ajutorul autorităţii suverane şi a supremaţiei puterii publice. În această concepţie, rolul esenţial al puterii politice constă în a asigura, corespunzător cu interesele claselor sau categoriilor sociale care o deţin şi o exercită, coeziunea şi funcţionalitatea diferitelor structuri şi organisme ale societăţii. Puterea politică exprimă, astfel, ansamblul social al conducerii, mijlocul principal de reglementare a proceselor sociale. Datorită ei, legătura cu unitatea acestor procese este asigurată potrivit voinţei clasei dominante, iar exercitarea funcţiilor generale, care decurg din natura societăţii respective este subordonată intereselor acestei clase (Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 487).

distrugere a unei unităţi de blindate. Putem vorbi, de asemenea, de puterea Bisericii. Exemplele de utilizare a noţiunii de putere pot fi multiplicate în analiza politică a acesteia, întrucât ştiinţa politică raportează puterea la societate, ori aceasta se compune dintr-un conglomerat de componente de natură extrem de diversă.

Studierea empirică a puterii presupune o anumită metodologie de cercetare, care să conţină un set de reguli elementare şi generale, care pot fi, însă, completate după caz, de anumite reguli de detaliu. Regulile generale de studiere empirică a puterii privesc titularul puterii şi cine o exercită, asupra cui se exercită, ce se urmăreşte prin exercitarea puterii, care sunt instrumentele de exercitare a puterii şi cum sunt receptate de cei asupra cărora se exercită puterea, care este rezultatul concret al exercitării puterii şi cum influenţează acest rezultat politica generală a celui care utilizează puterea (reciclarea puterii într-un sistem democratic de guvernământ).

Orice discuţie privind natura puterii (analizată empiric) presupune o discuţie corelativă a naturii statului şi a societăţii, întrucât cele trei noţiuni sunt indisolubil legate una de alta. Nu poate exista putere în afara statului şi a societăţii, după cum statul nu poate exista şi nu poate fi organizat fără a se recurge la putere. Fiind raportată la o societate determinată, cu o anumită stratificare socială şi cu anumite interese, cu o natură extrem de diversă, puterea, ca fenomen social, va fi utilizată pentru realizarea onor obiective dezirabile grupului sau individului aflat la conducere, cu alte cuvinte, agentului social care guvernează. Acesta va deţine puterea de a-i obliga pe alţii să se conformeze deciziilor sale.

Într-o accepţiune generală, *puterea reprezintă capacitatea organizată şi durabilă a unui agent social de a impune altora să îndeplinească sau să realizeze obiective determinate pe care şi le propune în interes personal sau general.* Puterea poate fi considerată şi ca o aptitudine a unui agent social de a-i convinge sau obliga pe alţii să producă durabil rezultate scontate.

O asemenea accepţiune a puterii presupune, în primul rând, o relaţie socială între agentul social – care deţine şi exercită puterea – şi un grup de indivizi asupra căruia agentul acţionează, obţinând de la acesta şi de la fiecare individ în parte un anumit rezultat, concretizat, în esenţă, într-un act de supunere. Iată deci că puterea apare, pe de o parte, ca o aptitudine abstractă virtuală, substanţială, de a face, şi pe de altă parte, ca relaţie între un agent şi un grup. De aceea, puterea capătă, în acest sens, forţa de a o face sau de a se impune asupra altora pentru a se produce efectele scontate, prevăzute în mod deliberat şi conştient de un agent social. Rezultatele la care acesta ajunge prin utilizarea puterii pot fi anticipate de agent, planificate conştient, sau pot fi în afară de acestea şi rezultate accesorii, nescontate iniţial.

În stare abstractă, virtuală, puterea este latentă şi, ca atare, nu produce efecte. Dacă puterea este utilizată pentru realizarea unor obiective planificate conştient, ea devine manifestă, agentul care o utilizează aşteptând oricând să obţină rezultatele scontate. Obţinerea acestor rezultate depinde de mai mulţi factori, şi anume: resurse, modul de organizare a puterii, ierarhizarea ei pe structuri de putere, împletirea constrângerii cu forţa de convingere, proiectarea unor obiective dezirabile unei mulţimi de subiecţi aflaţi în relaţii de subordonare faţă de agentul care deţine puterea ş.a. Este inevitabil ca pe parcursul exercitării puterii, agentul care o deţine să nu

întâmpine rezistenţă, opoziţie. De aceea, spunem că utilizarea puterii este potenţial conflictuală, chiar dacă conflictul nu este deschis sau manifest. Raporturile de putere sunt tendenţial conflictuale.

Din punct de vedere instituţional, puterea se obiectivează în diverse organisme, cărora le sunt delegate de către popor atribuţii sau funcţii de putere. Puterea astfel instituţionalizată, apare sub forma puterii de stat şi este exercitată de acesta în ansamblul său şi în mod specializat şi distinct de diverse organisme ale sale. Din această perspectivă, statul apare ca titular exclusiv al forţei de comandă şi dominaţiune pe care o utilizează în mod legitim.

Atât ca fenomen, cât şi ca formă instituţionalizată a acestuia, puterea se raportează în mod necesar la un titular căruia îi sunt recunoscute anumite prerogative. Dacă statul exercită o putere delegată, limitată sau circumscrisă realizării anumitor obiective sociale de interes general („Binele comun"), se pune întrebarea cine este titularul puterii globale? Acesta nu poate fi decât un individ sau poporul ori, după caz, naţiunea, care deţine în mod natural puterea politică (suveranitatea). Poporul sau naţiunea este titularul absolut al puterii politice, adică al suveranităţii, pe când statul (autorităţile/puterile publice) este titularul puterii de stat încredinţate (delegate) în mod legitim de popor.

Raporturile reciproce între guvernaţi (titularul puterii politice) şi guvernant (titularul puterii în stat) apar, pe de o parte, ca transfer de către cei guvernaţi a exerciţiului unora dintre prerogativele puterii politice şi în controlul înfăptuit de ei asupra „celor aflaţi la putere", iar pe de altă parte, ca raporturi de putere concretizate în comandamente, ordine, instrucţiuni impuse de agenţi politici specializaţi (guvernanţi) membrilor colectivităţii, individual sau grupaţi pe criterii sociale, politice, profesionale, economice ş.a.

Distincţia între putere politică şi putere de stat a fost făcută cu foarte multă vreme în urmă. Romanii, de pildă, foloseau noţiunea de *potentia* pentru a desemna autoritatea naturală, forţa de influenţă a unui individ sau grup faţă de alţi indivizi sau grupuri şi noţiunea de *potestas* în sensul de instituţie publică care exercită efectiv forţa. *Potentia* îşi are legitimarea în suveranitatea poporului *(in populo)*, pe când potestas rezidă în voinţa Senatului *(in Senatu sit)*.

O distincţie asemănătoare se face şi în sociologia politică modernă. Astfel, Maurice Duverger, într-o lucrare mai veche, preciza că „numim aici putere *(pouvoir)* ceea ce alţii denumesc autoritate. Puterea (*pouvoir*) este forma de influenţă (sau de putere/*puissance*) care este instituită de normele, credinţele şi valorile societăţii în care se exercită"[1]. Între *potentia* şi *puissance* există un raport de echivalenţă. Astfel, *potentia* sau *puissance* este esenţialmente unică, în timp ce *potestas*, respectiv *pouvoirs*, sunt multiple (puterea părintească, puterea militară, puterea şefului ierarhic, puterea de stat, puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească).

Este necesar de reţinut că fiecare epocă istorică are concepţia sa despre esenţa, legitimitatea, conţinutul şi modalităţile de exercitare a puterii. Raportarea conceptului modern de putere la realităţile politice din statele antichităţii, dezvăluie că acestea nu

[1] *M. Duverger*, Sociologie de la politique, P.U.F., Paris, 1968, p. 167.

întruneau în totalitate trăsăturile actuale ale puterii. Deşi nu se poate tăgădui că Statele-Cetăţi ale Greciei antice sau Republica romană, ori Imperiul roman, precum şi marile imperii asiatice erau formaţiuni statale, acestea nu întruneau caracteristicile moderne ale fenomenului statal. În acea vreme, ca de altfel şi în Evul Mediu, monarhia şi statul formau o unitate indisolubilă, regele întruchipând însăşi ideea de organizare politică. În aceste state, puterea publică era socotită un atribut personal al monarhului şi se confunda cu persoana acestuia. Chiar şi teritoriul statului avea acelaşi regim juridic cu cel al bunurilor cuprinse în patrimoniul Coroanei, putând fi împărţit, înstrăinat de monarh potrivit bunului său plac[1].

Trebuie observat, în acest sens, că numai statul are, prin tradiţie, vocaţia să i se încredinţeze exerciţiul puterii (*potestas/pouvoirs*). Biserica, de pildă, deşi a pretins cu secole în urmă că deţine autoritatea temporală şi chiar a exercitat-o, este în vremurile moderne separată de stat şi nu îşi arogă vreun rol activ în conducerea efectivă a statului[2]. În prezent, statele au un eminamente caracter laic, evidenţiat chiar în textele constituţionale. Astfel, de pildă, potrivit art. 2 din Constituţia Franţei, aceasta este o republică laică[3]. Şi în constituţiile celorlalte state europene se stipulează,

---

[1] A se vedea, în acest sens, *T. Drăganu*, op. cit., p. 94.

[2] Deşi este unanim admis că Biserica nu se implică în politică, sunt cazuri când din amvon prelaţii „îndeamnă" credincioşii să adopte o anumită conduită politică, să voteze sau să nu voteze anumiţi candidaţi propuşi de partide neagreate de Biserică. Clerul catolic din Polonia şi-a manifestat opţiunea electorală şi sprijinul în campania prezidenţială din Polonia din toamna anului 1995 pentru Lech Walesa, cerând credincioşilor să-l voteze pe acesta. De asemenea, se afirmă rolul determinant al Bisericii catolice (chiar al Papei Ioan Paul al II-lea) în prăbuşirea comunismului. Papa Ioan Paul al II-lea nu a infirmat niciodată acest rol, mărturisind chiar: „Cred că se poate vorbi de un rol determinant al creştinismului ca atare, al conţinutului său, al mesajului său religios şi moral (în prăbuşirea regimurilor totalitare comuniste, n.n.), al modului său intrinsec de apărare a persoanei umane şi a drepturilor acesteia. Eu nu am făcut altceva decât să reamintesc, să repet, să insist că acesta este un principiu care trebuie respectat: mai ales principiul libertăţii religioase – dar nu numai acesta, ci toate libertăţile proprii persoanei umane" (a se vedea interviul acordat de Papa Ioan Paul al II-lea ziarului italian *La Stampa* şi publicat la 2 noiembrie 1993. Interviul este preluat şi publicat de revista „Societate şi cultură" nr. 1/1994, p. 12-20). Deşi aflată la începuturile Evului Mediu în conflict deschis cu regalitatea, Biserica i-a îndemnat pe credincioşi să se supună cârmuirii guvernanţilor servindu-se ca argument de un fragment din Epistola către romani a Sfântului Apostol Pavel: „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri, căci nu este stăpânire decât de la Dumnezeu; iar cele ce sunt, de Dumnezeu sunt rânduite. Pentru aceea, cel ce se împotriveşte stăpânirii se împotriveşte rânduielii lui Dumnezeu. Iar cei ce se împotrivesc îşi vor lua osânda" (Cap. 13.1.2. Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, Bucureşti, 1992, p. 1288).

[3] A se vedea *J. Baubérot*, La laicité. Evolutions et enjeux, în Probleme politiques et sociaux, La documentation Française, nr. 768, 7 iunie 1996. Fostul ministru francez de externe, M. Schumann, membru al Mişcării Republicane Populare, partid de obedienţă democrat-creştină declara în Adunarea Constituantă din 1958 că laicitatea statului semnifică independenţa sa faţă de orice autoritate care nu este recunoscută de întreaga naţiune, în scopul de a-i permite să fie imparţial faţă de fiecare membru al comunităţii naţionale şi a nu favoriza niciun segment al naţiunii.

într-un mod sau altul, distincţia între stat şi biserică. În primul rând, laicitatea semnifică separaţia totală între stat şi cultele religioase. Această separaţie este ambivalentă, întrucât statul este sustras în întregime influenţei religiei, iar aceasta scapă complet de ascendenţa pe care ar avea-o asupra ei statul[1]. Nici partidele, sindicatele, nici alte organizaţii sociale ale societăţii civile nu pot primi prin delegaţie şi nu îşi pot aroga prerogative ale puterii statale.

Raţiunea delegării de către popor a anumitor prerogative de putere unor autorităţi publice specializate aflate sub controlul său este asigurarea, pe această cale, a siguranţei colective a tuturor cetăţenilor. Ca să se asigure un climat de pace socială şi ordine într-o comunitate umană, este necesar ca interesele şi voinţa fiecărui individ să se topească într-o voinţă generală unică, exprimată şi impusă la nevoie prin forţă fiecărui individ de către autorităţi publice desemnate în mod legitim. Este esenţial ca atât desemnarea autorităţilor publice cărora li se deleagă prerogative de putere, cât şi exercitarea ca atare a acestora să se facă în mod legitim.

Este un adevăr incontestabil că puterea de stat nu poate fi menţinută decât în măsura în care structurile de putere sunt legitime, iar deciziile politice, inclusiv legile, exprimă voinţa generală şi nu sunt folosite împotriva unei părţi a populaţiei. Legitimitatea unei puteri statale poate fi privită dintr-o dublă perspectivă: ca act al desemnării structurilor de putere (cucerirea sau actul de întemeiere a puterii); ca asigurare a concordanţei între conţinutul deciziilor politice si aşteptările celor guvernaţi. M. Duverger consideră, în acest sens, că singura sursă a legitimităţii unei puteri constă în faptul că este conformă schemei de legitimitate definită de sistemul de valori şi norme al colectivităţii în cadrul căreia se exercită şi că asupra acestei scheme există un consens în interiorul colectivităţii[2].

Astfel privită, puterea statală se bazează pe dominaţie şi forţă de constrângere, trăsături care la rândul lor trebuie să fie legitime. Se poate face, din acest punct de vedere, o distincţie netă între putere şi autoritate. Autoritatea nu se confundă cu puterea, deşi se întemeiază pe aceasta. Fără sprijinul puterii de stat nu ar exista autoritate politică. Raportul între autoritate şi puterea de stat, ca atare, are la bază factori distincţi, de care depinde fiecare. Astfel, puterea statului presupune folosirea constrângerii materiale, a forţei, pe când autoritatea care se întemeiază pe legea adoptată de organismele competente şi legitime se asigură prin respectarea de bună voie a deciziilor (legilor). Numai în cazul nerespectării acestora se recurge la forţa de constrângere a statului.

În cazul în care autorităţile publice cărora li se deleagă prerogative de putere abuzează de ele şi guvernează în mod tiranic, poporul are dreptul de a se răzvrăti împotriva statului, recurgând, în acest caz, la violenţă şi insurecţie. Dreptul la răzvrătire

---

[1] *M. Barbier*, La laicité, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 84. A se vedea şi: *J. Bousinesq*, La laicité française. Mémento juridique, Editions du Seuil, Paris, 1994, p. 27-29; *E. Poulat*, La République et les religions, La Croix, Paris, 12 februarie, 1993; *F. Champion*, Entre laicisation et sécularisation. Des rapports Eglise-Etat dans l'Europe communantaire, Le Debat nr. 77/1993, Gallimard, Paris, p. 46-48.

[2] *M. Duverger*, Sociologie de la politique, P.U.F., Paris, 1973, p. 177.

este legitim numai dacă se exercită ca o reacţie la tiranie. Pe această cale, s-a justificat chiar şi tiranicidul. Fundamentele teoretice ale unui asemenea drept le regăsim din abundenţă în scrierile antichităţii greceşti şi romane, precum şi în operele filozofice ale unor gânditori din Evul Mediu[1]. Sfântul T. d'Aquino face cunoscută teoria tiranicidului, susţinută prin invocarea unor texte din Vechiul Testament, potrivit cărora poporul lui Israel a fost pedepsit de Dumnezeu cu căderea pentru 18 ani în robia moabiţilor, conduşi de regele Eglon. Socotit tiran, acesta a fost ulterior ucis prin viclenie de Aod[2]. T. d'Aquino explică însă că învăţăturile apostolice dezavuează pedepsirea tiranilor[3]. Chiar acceptarea de către Hristos Mântuitorul a crucificării sale este un argument pentru renunţarea de către creştinism la dreptul de opune rezistenţă regimului politic opresiv, şi chiar la dreptul la insurecţie[4].

§2. Raportul între puterea politică şi puterea de stat

Puterea ca atare a existat şi s-a manifestat ca act de comandă, de dominaţie şi de constrângere în orice colectivitate umană. În societăţile umane rudimentare, primare, o astfel de putere avea caracter conjunctural şi se exercita individual sau colectiv, dar neorganizat, asupra altor indivizi. De-abia odată cu apariţia organizării sociale s-a pus instinctiv problema asigurării unei coeziuni a grupului care să capete caracter permanent. Unica modalitate pentru atingerea acestui scop era utilizarea sistematică a puterii de către un individ sau un grup restrâns şi stabilirea prin intermediul ei a unui ansamblu de prescripţii obligatorii pentru întregul grup[5]. Este un adevăr de netăgăduit că puterea este inerentă societăţii, fiind o componentă esenţială a acesteia. Nu este de conceput organizarea societăţii fără existenţa unui centru de putere care să stabilească coordonatele organizării şi conducerii sociale. Puterea se manifestă, în acest sens, pe un teritoriu delimitat pentru a impune reguli de conduită, un anumit comportament social unei comunităţi determinate de indivizi. În acest context este de presupus că puterea se manifestă prin constrângere, centrul de putere având monopolul constrângerii legitime. Pe măsura întăririi statului apare un fenomen de structurare sau instituţionalizare a puterii. Altfel spus, puterea se exercită în cadrul

---

[1] A se vedea, în acest sens: *Cicero*, De oficiis; *J. de Salisbury*, Polycraticus sive de nugis curialium et vestigiis philosoforum (1159); *T. d'Aquino*, Summa Theologica (1272); *J. Mariana*, De Rege et regis institutione (1598); *W. Occam*, Tractatus potestatis ecclesiae.

[2] Vechiul Testament, Judecătorii, 3, 15-30.

[3] În prima se epistolă sobornicească, apostolul Petru îndeamnă pe ce aflaţi în robie: „Slugilor, supuneţi-vă stăpânilor voştri, cu toată frica, nu numai celor buni şi blânzi, ci şi celor uricioşi. Căci aceasta este plăcut lui Dumnezeu, să sufere cineva întristări pe nedrept, cu gândul la El" (*I Petru*, 2, 18 -19).

[4] „Guvernarea regală trebuie în aşa fel stabilită, încât regelui să nu îi fie oferită ocazia de a institui tirania. În acelaşi timp, puterea acestuia să fie temperată astfel încât să nu poată înclina uşor către tiranie" (*T. d'Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 39).

[5] A se vedea, în acest sens, *V. Măgureanu*, Puterea politică şi sistemul social, în Puterea politică şi sistemul social, Ed. Politică, Bucureşti, 1985, p. 15.

unui sistem având structuri şi reguli proprii. Funcţionarea sistemului este asigurată de indivizi care acţionează asupra colectivităţii prin metode bine stabilite.

Este nevoie de putere pentru a consfinţi asociaţia, a-i garanta continuitatea, a-i întări normele. Pe scurt, puterea sprijină ordinea fundamentală a societăţii şi organizarea socială în cadrul ei. Puterea stă în spatele fiecărei asociaţii şi îi susţine structura. Fără putere nu există nicio organizaţie şi nicio ordine[1].

Din momentul apariţiei statului se poate vorbi de o adevărată putere de stat, fără a se face distincţia între aceasta şi puterea politică. De altfel, într-o asemenea fază de dezvoltare a societăţii omeneşti, nici nu se punea problema unei puteri aparţinând în mod natural întregului grup social. Numai în ştiinţa politică modernă există preocuparea pentru analiza comparativă a puterii politice şi puterii de stat.

Între categoria de putere politică şi cea de putere de stat există un raport de la întreg la parte. Profesorul Muraru analizează acest raport şi precizează că trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice[2]. Puterea de stat este o putere specializată şi delegată de popor în calitatea sa de titular al puterii politice, anumitor organisme sau autorităţi publice denumite şi puteri (legislativă, executivă şi judecătorească).

Puterea de stat este astfel o putere derivată şi condiţionată de puterea politică deţinută de popor[3]. În afara acestei condiţionări, puterea de stat ar fi o putere concurentă şi egală ca pondere cu puterea politică. Faptul că puterea de stat este o putere delegată sau, altfel spus, o putere derivată şi condiţionată, înseamnă că ea nu poate fi opusă poporului şi folosită împotriva şi pentru împilarea acestuia. Tocmai de aceea, puterea de stat este legitimă dacă rezidă în puterea suverană a poporului. Puterea de stat nelegitimă este o putere rezultată din uzurparea puterii legitime sau a puterii exercitate împotriva poporului.

Forţa de dominaţie, constrângerea exercitată de stat se întemeiază pe o voinţă superioară, care este cea a poporului sau a naţiunii. Nu este însă vorba de suma aritmetică a voinţelor individuale, ci de o voinţă colectivă şi abstractă, rezultată din consimţământul tacit al indivizilor, dar şi din conştientizarea de către popor a rolului şi forţei sale în cadrul delimitat al unui teritoriu. Voinţa colectivă supraindividuală a poporului se află la temelia puterii (suveranităţii) acestuia şi constituie conţinutul său, în timp ce statul (puterea de stat) reprezintă „forma politică", exteriorizată instituţional a suveranităţii poporului.

Puterea politică este denumită uneori suveranitate, întrucât în cadrul teritoriului statal nu există o altă putere care să o restrângă sau să o concureze. Ea deţine un loc suprem faţă de orice alte forme de autoritate, cum ar fi cea bisericească, a familiei, a

---

[1] *R. Bierstedt*, Power and Progress. Essay on Sociologal Theory, McGraw-Hill, New York, 1975, p. 234-235.

[2] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 5.

[3] „Principatul apare fie ca rezultat al voinţei poporului, fie al celor puternici, după cum una sau alta din aceste părţi are prilejul să o facă" (a se vedea *Machiavelli*, Principele, B.P.T., Bucureşti, 1995, p. 48). Aici autorul se referă la stat ca atare, şi nu la puterea de stat.

şcolii sau chiar a statului. Este adevărat că în unele lucrări se foloseşte sintagma „putere de stat suverană". Aceasta nu înseamnă că puterea respectivă s-ar opune suveranităţii poporului, deoarece poporul poate retrage sau refuza să reînnoiască atributele de putere autorităţilor statale abilitate să exercite puterea de stat, sau persoanelor ca atare care compun autorităţile în cauză, după cum poate să modifice structura aparatului statal şi atribuţiile concrete repartizate în cadrul acestuia.

De asemenea, puterea politică este suverană în sensul că în interiorul statului ea este supremă şi nu concurează cu nicio altă putere de acelaşi tip. În virtutea suveranităţii (puterii) sale, poporul este îndreptăţit să ia orice decizie, să determine natura regimului politic, forma de guvernământ sau structura de stat, să se autoguverneze sau să decidă liber asupra bogăţiilor sale naturale ş.a. Pe plan extern, poporul se bucură, în virtutea aceleiaşi suveranităţi, de tratament egal faţă de alte popoare.

Ca autoritate supremă, puterea politică nu depinde de nicio altă putere. În acest sens, spunem că puterea politică este o putere suverană. Afirmaţia este deplin valabilă atât pentru puterea politică privită ca *potentia* sau *puissance* cât şi pentru puterea privită ca putere de stat *(potestas/pouvoirs)*.

Conţinutul suveranităţii poporului este – aşa cum se poate observa – foarte general, pe când conţinutul puterii de stat este extrem de specializat şi variat. O altă deosebire între puterea politică (suveranitate) şi puterea de stat constă în faptul că puterea politică nu îşi schimbă conţinutul în procesul de dezvoltare socială a unei naţiuni, pe când puterea de stat îşi modifică conţinutul şi mijloacele de exercitare de la o etapă la alta a evoluţiei statului, potrivit voinţei Guvernantului şi intereselor generale ale naţiunii, definite ca atare de acesta.

Suveranitatea se raportează la popor în ansamblul său, pe când puterea de stat presupune constituirea unor elite sau a unei clase politice care îşi asumă un anumit rol în organizarea şi conducerea societăţii. În raport cu poporul suveran, elitele conducătoare beneficiază numai de autoritate faţă de „mulţimea cârmuită", ceea ce şi explică de altfel „setea de putere politică" a acestora şi predispoziţia lor pentru tiranie, observată de Montesquieu în lucrarea Despre spiritul legilor[1] şi de mulţi alţi eruditi ai Renaşterii, înaintea sa.

Puterea politică (suveranitatea) nu se erodează în timp, nu îşi schimbă esenţa şi conţinutul, pe când puterea de stat este funciarmente o putere predispusă schimbărilor, atât în ceea ce priveşte conţinutul şi formele de exercitare, cât şi în ce priveşte titularul. Clasa politică sau elitele conducătoare se schimbă în funcţie de voinţa suverană a poporului (în democraţiile constituţionale), pe când titularul puterii politice – poporul – rămâne neschimbat, indiferent de procesul trecerii de la o generaţie la alta sau de la un regim politic la altul.

---

[1] „Experienţa de totdeauna ne învaţă că orice om care deţine o putere este înclinat să abuzeze de ea şi că el merge mai departe aşa, până ce dă de graniţe. Cine ar spune aşa ceva? Însăşi virtutea are nevoie de îngrădiri. Pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere" (*Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 194).

Puterea politică este un element constitutiv al puterii statului. Relaţia dintre cele două concepte nu este însă unilaterală. Dacă puterea politică stă la baza puterii de stat aceasta consolidează puterea poporului prin formele multiple pe care i le oferă pentru a se exterioriza şi materializa în acte de putere (legi). Chiar şi societatea civilă (partidele politice, sindicatele, presa, organizaţii neguvernamentale, opinia publică în general) sprijină puterea suverană a poporului. Societatea civilă este ea însăşi o *potentia* într-un sens derivat din cel originar. De aceea, societatea civilă se poate opune autorităţilor statale tiranice, dar nu şi puterii, al cărui titular este poporul[1)].

Puterea politică (suveranitatea poporului), ca şi puterea de stat, sunt esenţialmente unice, în sensul că nu pot fi concurate în mod legitim de alte puteri de acelaşi tip[2)]. Obstrucţia puterii politice a poporului de către o altă putere echivalează cu pierderea suveranităţii poporului respectiv. Aceasta este urmarea unei agresiuni din partea unei alte puteri.

Se mai impune observaţia că poporul, respectiv naţiunea, constituie unicul titular al puterii politice. Numai poporul în întregul său, cu excluderea oricăror segmente ale acestuia, este îndreptăţit să uzeze de puterea sa. Minorităţile naţionale nu pot invoca, chiar în statele multinaţionale, atributele puterii suverane. Unele constituţii stabilesc expres că suveranitatea nu poate fi exercitată în nume propriu de grupuri sociale sau de persoane. Nici chiar statul nu poate pretinde că exercită în nume propriu suveranitatea, deoarece ar însemna să se substituie poporului ca atare.

§3. Trăsăturile generale ale puterii politice şi ale puterii de stat

Jean Bodin înţelege prin suveranitate puterea absolută şi perpetuă a unei republici sau a unui stat. Gânditorul francez are în vedere, de fapt, caracteristicile a două forme de guvernământ: republica, în care titular al suveranităţii este poporul şi monarhia, în care suveran este regele. În concepţia lui Jean Bodin, suveranitatea este absolută şi permanentă ca stare de fapt, transmiţându-se de la o generaţie la alta sau prin succesiune ereditară, în cazul monarhiilor.

În doctrina constituţională modernă se consideră că puterea politică (suveranitatea) are următoarele trăsături generale:

a) unicitatea;
b) indivizibilitatea;
c) inalienabilitatea;
d) imprescriptibilitatea.

Caracterul unic al suveranităţii constă, aşa cum am arătat deja, în inexistenţa unei alte puteri de aceeaşi natură, care să o concureze. Dacă puterea politică (suveranitatea) a poporului este unică, rezultă că şi puterea de stat este esenţialmente unică, ceea ce nu exclude departajarea şi exercitarea separată a funcţiilor statului.

[1)] *A. Seligman*, The Idea of Civil Society, The Free Press, New York, 1992, p. 143.

[2)] Este imposibilă noţiunea a două sisteme de norme simultan valabile, deşi independente şi izolate unul de altul (a se vedea *H. Kelsen*, Teoria generală a statului, Bucureşti, 1928, p. 30).

Dacă conceptul de putere presupune o relaţie socială între două părţi individualizate, puterea poporului este indivizibilă, poporul fiind o categorie socială omogenă, în care nu poate fi distinsă o majoritate şi o minoritate. Existenţa în cadrul poporului a unei majorităţi, respectiv a unei minorităţi, fiecare promovând anumite categorii de valori şi cerinţe contradictorii este de neconceput, este un non-sens. Distincţia în cadrul poporului a două sau mai multe categorii sociale cu interese potrivnice – din punct de vedere al deţinerii puterii suverane – ar însemna constituirea temeiurilor unui război civil. După constituirea ordinii constituţionale statale, când poporul nu mai acţionează ca deţinător suveran al puterii – acesta poate fi divizat convenţional şi exclusiv din punct de vedere electoral, între o majoritate şi minoritate, în funcţie de opţiunile politice ale fiecăreia, exprimate în alegerile parlamentare sau prezidenţiale periodice, ori în cele locale.

Indivizibilitatea puterii politice indică imposibilitatea fragmentării acesteia în cote-părţi aparţinând unor titulari diferiţi. Faptul că alegătorii exercită individual o anumită prerogativă de putere suverană (dreptul de vot) nu se opune indivizibilităţii puterii poporului. Exercitarea dreptului de vot, ca şi consultarea directă a corpului electoral prin referendum sau plebiscit, constituie o formă de exercitare a unor prerogative de putere politică care nu se transmit de către naţiune, prin delegaţia statului. Dacă întreaga putere politică ar fi transmisă statului nu s-ar mai putea vorbi concomitent de suveranitate şi putere de stat. G. Burdeau a arătat, de altfel, că instituţionalizarea puterii nu este niciodată totală[1)].

Deţinerea şi exercitarea dreptului de vot se asigură ca un drept natural, subiectiv al fiecărui individ şi nu în cadrul de reprezentare de tip naţiune-individ. Dreptul de vot aparţine prin esenţă individului şi nu naţiunii[2)]. Este adevărat că recunoaşterea şi exercitarea dreptului de vot sunt condiţionate de stat prin sistemul unor restricţii (majoratul politic, demnitate civică şi capacitate psiho-fiziologică – excluderea alienaţilor sau debililor mintal interzişi). Aceasta nu înseamnă însă că naţiunea ar refuza dreptul de vot unor indivizi, ci puterea de stat.

Caracterul inalienabil pune în evidenţă că naţiunea nu îşi poate înstrăina definitiv şi irevocabil suveranitatea[3)], fie unei persoane sau grup de persoane, fie unor organizaţii internaţionale. Statul, însă, are dreptul în anumite condiţii să renunţe la anumite prerogative ale puterii sale suverane.

Imprescriptibilitatea puterii politice face ca aceasta să existe atât timp cât există titularul ei: poporul sau naţiunea.

Aceleaşi patru caracteristici ale puterii politice le regăsim la puterea de stat. Pe lângă acestea, puterea de stat întruneşte şi unele trăsături specifice:

a) este o putere transmisă prin delegaţie de către naţiune unor organisme care exercită conducerea de stat;

b) este o putere de dominaţie şi constrângere;

[1)] *G. Burdeau*, op. cit., p. 490-492.

[2)] Pentru un punct de vedere contrar, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 164 (alegătorii nu exercită un drept individual, ci o funcţie socială, înfăptuită în numele societăţii).

[3)] Idem, p. 165.

c) este o putere organizată;

d) este supremă în cuprinsul teritoriului statului şi independentă faţă de o altă putere de stat;

e) este limitată prin drepturile şi libertăţile cetăţeneşti recunoscute şi garantate de constituţie;

f) este „revocabilă" prin dreptul naţiunii de a nu reînnoi mandatul reprezentanţilor săi aleşi sau prin dreptul de a se răzvrăti împotriva guvernanţilor care conduc în mod tiranic.

Profesorul Ioan Muraru consideră că pot fi identificate următoarele trăsături generale ale puterii de stat: caracterul de putere; putere de constrângere; putere socială; putere de a exprima şi realiza voinţa de stat; caracterul organizat; suveranitatea[1]. Profesorul Deleanu apreciază că puterea de stat este: forma exteriorizată (publică) a puterii politice; are o metodă de conducere (bazată pe convingere sau constrângere); este o putere suverană[2]. Într-o altă lucrare se subliniază că puterea statului este o putere de centralizare; o putere de arbitraj; o putere extrapatrimonială şi o putere civilă şi temporală[3].

Trebuie făcută deosebirea între trăsăturile generale ale puterii de stat şi anumite cerinţe generale pe care trebuie să le întrunească aceasta, cum ar fi: legitimitatea, legalitatea exercitării sale, respectarea pluralismului politic şi ideologic, a democraţiei constituţionale. Evident, aceste trăsături aparţin puterii de stat în regimurile politice democratice.

Puterea de stat are multiple legături cu societatea civilă, elementele componente ale acesteia putând exercita asupra diferitelor structuri statale o puternică presiune şi influenţă, menite să asigure reprezentarea şi apărarea intereselor diferitelor categorii şi grupuri sociale la nivel statal.

§4. Rolul şi funcţiile puterii de stat

Apariţia conceptului de putere politică nu a fost posibilă fără formarea unei conştiinţe sociale a celor guvernaţi, graţie căreia aceştia au făcut o disociere netă între autoritatea personală sau puterea publică (colectivă) rezultată din unirea forţelor individuale pe baza unor interese comune, devenite astfel interese generale. „Vine un moment în societăţile politice în care calităţile personale ale unui şef, oricât de considerabile ar fi ele, sunt neputincioase în a explica autoritatea pe care o exercită. Conştiinţa politică a guvernanţilor, devenită mai exigentă, refuză să considere că orice organizaţie socială se bazează pe voinţa unei singure persoane"[4].

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 26, 27.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 36.

[3] A se vedea *D.C. Dănişor*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Europa, Craiova, 1995, p. 39-41.

[4] *G. Burdeau*, op. cit., p. 488.

Dacă puterea încetează să mai fie încorporată în persoana şefului, se pune problema transferului autorităţii publice de la „conducătorul-individ" la „conducătorul-colectiv" şi a titularului voinţei unui asemenea transfer. Acesta din urmă nu poate fi decât totalitatea indivizilor guvernaţi, iar „conducătorul-colectiv" este *statul.* A apărut astfel *Puterea instituţionalizată,* stratificată ierarhic într-o mulţime de agenţi politici (adunări publice deliberative, şefi politici şi militari, poliţie, perceptori de impozite, judecători ş.a.m.d.), cărora li s-au conferit temporar şi condiţionat funcţii precise.

Apariţia puterii politice ca o necesitate inerentă a vieţii sociale organizate şi manifestarea sa exterioară concomitentă prin autorităţi publice înzestrate cu o forţă de dominaţie şi constrângere a avut un rol pozitiv în ordonarea relaţiilor sociale până atunci anarhice, dezorganizate şi conflictuale. În acest fel, indivizii, familia, grupurile şi comunităţile umane mai largi au căpătat un statut social bine definit, exercitând anumite drepturi şi asumându-şi obligaţii faţă de sistemul ierarhizat de autorităţi guvernante. S-a realizat astfel şi un echilibru social între colectivităţile omogenizate din punct de vedere al intereselor şi poziţiilor sociale şi forţa publică.

Scopul fundamental al puterii, realizat prin intermediul statului, este asigurarea securităţii interne şi funcţionalitatea sistemului social în beneficiul tuturor membrilor corpului social şi, în acelaşi timp, apărarea acestuia faţă de atacurile şi concurenţa altor colectivităţi social-umane organizate politic. Puterea politică sau suveranitatea capătă astfel o dublă însuşire: supremaţia în interiorul colectivităţii şi independenţa faţă de alte colectivităţi.

În virtutea puterii sale, poporul ia prin reprezentanţii săi desemnaţi în mod legitim, decizii obligatorii pentru întreaga societate, potrivit intereselor sale generale şi fundamentale şi asigură respectarea acestora de către cei ce le sunt destinate. Totodată, poporul deţine dreptul de control şi de sancţionare politică a reprezentanţilor săi.

În ceea ce priveşte rolul şi funcţiile puterii de stat, acestea constau în principal în organizarea şi ordonarea prin normativizare a celor mai importante relaţii sociale şi asigurarea respectării comandamentelor juridice, la nevoie prin utilizarea forţei de constrângere, în armonizarea şi echilibrarea diferitelor categorii de interese sociale, în apărarea corpului social împotriva agresiunilor din interiorul acestuia, precum şi din exteriorul său ş.a.

În orice societate este esenţial ca scopul şi funcţiile puterii de stat să corespundă cu voinţa generală a titularului suveran al puterii politice. Dacă nu există o asemenea concordanţă, sistemul politic îşi pierde legitimitatea, iar autoritatea exercitată de instituţiile statale ia formele abuzului de putere. Tot atât de adevărat este faptul că suveranitatea poporului sau democraţia rămâne o simplă ficţiune dacă poporul în ansamblul său nu este conştient de rolul complex pe care îl are titularul suveran al puterii. Asumarea şi exercitarea acestui rol de către popor presupune nu numai dreptul său de a participa la conducere – aspectul esenţial al democraţiei – ci şi îndatorirea de a făuri o prosperitate economică şi o dezvoltare culturală care să-i asigure

acea libertate de care are nevoie, nu numai pentru a-şi închipui multiplele sale datorii cetăţeneşti, ci şi pentru a-i apăra cu tărie drepturile sale, în orice împrejurare[1].

În societăţile moderne democratice, puterii i se asociază, în afara folosirii legitime a constrângerii, capacitatea de coordonare a forţelor sociale pentru realizarea unor obiective comune şi dezirabile întregii colectivităţi. Din această caracteristică contemporană a puterii decurge şi legitimitatea ei. Printr-o asemenea înţelegere a puterii se estompează până la dispariţie distincţia între clasa dominantă şi clasele dominate puterea fiind scopul competiţiei între diferite partide politice.

§5. Raportul între libertate şi autoritate

Factorul care asigură organizarea şi stabilitatea unei societăţi, înţeleasă ca o formă asociativă de persoane, este autoritatea, exercitată fie de un individ înzestrat cu forţă şi calităţi carismatice, fie de un ansamblu de organisme care vor institui reguli sociale de conduită, inclusiv prescripţii juridice şi vor asigura în mod specializat şi separat respectarea acestora, precum şi soluţionarea litigiilor rezultate din nerespectarea ordinii de drept. Ca urmare a exercitării autorităţii, societatea va căpăta coeziune şi unitate, în sensul că activităţile sociale se vor desfăşura organizat, potrivit unor standarde, practici, mecanisme stabilite în mod unitar pentru realizarea atât a cerinţelor şi aspiraţiilor individuale, cât şi a interesului general.

Dacă formele asociative rudimentare cuprinzând indivizi legaţi între ei prin interese comune grupului (hrană, adăpost, apărare) nu presupuneau cu stricteţe reguli clare de conduită de aplicare repetată, mai târziu unitatea grupului va depinde nu numai de factori spirituali, de conştiinţa legăturilor de rudenie, de necesitatea general resimţită de solidaritate şi de viaţă în comun, cât şi de reglarea de către un nucleu conducător a raporturilor intersociale prin norme de drept, precum şi de exercitarea de către acest nucleu a autorităţii asupra întregului grup. În acest fel, societatea va trece de la stadiul de comunitate spirituală şi economică, la un stadiu superior şi anume, la organizarea politică.

Desigur, această trecere de la un stadiu la altul pune problema raportului între libertate şi autoritate. În cazul societăţii politice, individul renunţă la o parte din libertatea sa în favoarea conservării libertăţii tuturor[2].

Referindu-se la colectivităţile umane arhaice, Locke afirmă că starea în care se află oamenii în mod natural este o stare de perfectă libertate în care fiecare are posibilitatea de a-şi hotărî acţiunile şi de a dispune de posesiunile şi persoanele lor aşa cum găsesc potrivit, în limitele legii naturale, fără a cere permisiunea şi fără a

---

[1] *D. Gusti*, Individ, societate şi stat în Constituţie, în Sociologia naţiunii şi a războiului, Ed. Floare Albastră, Bucureşti, 1995, p. 70.

[2] „Necesitatea de dezvoltare a unei societăţi poate impune uneori o limitare a libertăţilor individuale, sau mai bine zis, o altfel de organizare a acestor libertăţi, căci la drept vorbind nici nu poate exista adevărata libertate, decât atunci când societatea este în afară de pericol şi când toate funcţiunile sale se pot exercita în mod normal" (*P. Andrei*, Sociologie generală, Tiparul „Scrisul Românesc" S.A., Craiova, 1936, p. 424).

depinde de voinţa altui om[1]. Cu toate acestea, aprecia filozoful englez, având în vedere premisele apariţiei societăţii organizate social şi politic, oamenii sunt nevoiţi să renunţe la puterea lor naturală încredinţând-o comunităţii, care va căpăta autoritate asupra tuturor[2].

Formele asociative primare de indivizi aveau la bază iniţiativa neîngrădită a individului de a revendica pentru sine tot ceea ce instinctul său de conservare îi releva ca fiindu-i necesar, prin experienţa anterioară. Libertăţii sale absolute i se opuneau însă libertăţile absolute ale semenilor săi. Această stare permanentă de rivalitate şi de conflict împiedică însă conservarea grupului social ca atare. Acesta este motivul pentru care societăţile arhaice de indivizi au renunţat treptat consensual la manifestarea libertăţii neîngrădite, dându-şi consimţământul chiar şi tacit pentru o anumită ordine socială.

Sensul originar al libertăţii este aproape imposibil de intuit sau de descifrat, datorită lipsei oricăror informaţii referitoare la relaţiile primare dintre componenţii asociaţiilor primitive de indivizi. De aceea, studiul libertăţii se poate face pe situaţii ipotetice, prin încercarea de determinare antropologică a proceselor şi fenomenelor de putere în care s-au manifestat autoritatea, dominaţia, constrângerea, supunerea, conducerea, precum şi prin studierea modului de organizare socială şi economică a unor populaţii având un stadiu de civilizaţie arhaică, întâlnite încă în zone retrase ale lumii.

Se poate astfel presupune că actul de supunere a existat întotdeauna în societăţile umane, chiar şi în acelea neorganizate social şi fără relaţii ierarhice între conducător şi conduşi. În asemenea societăţi arhaice, rudimentare, supunerea individului se datora fricii sale instinctive faţă de forţele naturii dominatoare şi izvora din necunoaşterea acestora. Pe o treaptă superioară de evoluţie socială, actul de supunere al individului s-a întemeiat pe factori de ordin mistic, fiind o supunere a acestuia faţă de spirite, zeităţi sau faţă de cultul strămoşilor.

Convertirea supunerii faţă de elementele materiale ale mediului natural, într-o supunere mistică în faţa unor forţe supranaturale trebuie interpretată ca un progres în evoluţia spirituală a umanităţii, întrucât aceasta este rezultatul unor evaluări abstracte asupra statutului şi a rolului individului în viaţa socială şi a raportării acestuia la o zeitate presupusă, impusă prin credinţă, care intervine din afara grupului pentru a ocroti grupul sau pentru a-l pedepsi dacă acesta încalcă anumite valori ce exprimă interesul colectiv.

Când societatea a căpătat coerenţă şi unitate organizatorică, puterea s-a manifestat prin îmbinarea autorităţii liderului, care se făcea ascultat datorită prestigiului său, populaţia îndeplinindu-i deciziile din convingere, ca forţa sau capacitatea unui nucleu de conducere de a domina prin forţă şi de a constrânge fizic, folosind în mod legitim

---

[1] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrierile despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 53.

[2] Idem, p. 104. „Oriunde un număr de oameni sunt astfel reuniţi într-o societate încât fiecare să renunţe la puterea sa executivă ce decurge din legea naturală şi să o încredinţeze forţei obştii, acolo şi numai acolo există o societate civilă sau politică" (Idem, p. 195).

violenţa[1]. În unele societăţi arhaice, folosirea legitimă a violenţei ca un act de răzbunare era atribuită prin tradiţie celui ofensat sau familiei sale, pedeapsa cea mai aspră fiind, de regulă, excluderea din grup, ceea ce echivala practic cu pedeapsa cu moartea, din cauza inexistenţei unor condiţii propice supravieţuirii în afara grupului. În alte societăţi, autoritatea liderului avea la bază convingerea indivizilor conduşi că acesta respectă cu fidelitate şi apără valorile tradiţionale ale grupului, spiritul strămoşilor.

Se poate distinge convenţional libertatea civilă ca o libertate aparţinând individului şi care constă în faptul că acesta nu mai este supus liberului arbitru al unui semen al său, beneficiind de un câmp de acţiune socială, în care nu mai este supus constrângerii, decât dacă încalcă reguli de conduită recunoscute ca atare de către toţi membrii colectivităţii. Tot convenţional, distingem libertatea politică, prin care se înţelege în mod obişnuit participarea oamenilor la desemnarea guvernanţilor şi la controlul asupra administraţiei[2].

Libertatea poate fi studiată nu numai din perspectiva ştiinţelor sociale, ca necesitate sau opţiune socială individuală ori colectivă, dar şi din perspectiva religiei şi moralei creştine, ca un dat al Divinităţii care l-a creat pe om fără a-l deosebi de semenii acestuia. Potrivit religiei creştine oamenii sunt egali între ei dar sunt şi înrudiţi sub autoritatea Divinităţii care i-a creat şi căreia îi datorează ascultare şi supunere[3]. Concepţia creştină asupra egalităţii dintre oameni a fost preluată de dreptul natural, potrivit căruia fiecare om se naşte liber. Principiul libertăţii naturale a individului generează la rândul său un alt principiu: de vreme de oamenii se nasc liberi, este nelegitim să fie supuşi unei puteri absolute[4]. Oamenii – creaţii ale lui Dumnezeu – sunt însă supuşi, potrivit religiei creştine, atât puterii laice (bazată pe autoritate şi dominaţie), cât şi puterii divine.

Religia creştină face o demarcaţie netă între puterea laică (statul) şi puterea lui Dumnezeu (*Civitas Dei* sau „Împărăţia lui Dumnezeu"), având ca temei două texte celebre din Noul Testament. Astfel, în Sfânta Evanghelie după Matei (cap. 22.15-22), Iisus Hristos rosteşte pilda „Daţi deci Cezarului cele ce sunt ale Cezarului, şi lui Dumnezeu cele ce sunt ale lui Dumnezeu"[5], iar în Sfânta Evanghelie după Ioan

---

[1] Statul deţine monopolul exclusiv al constrângerii fizice legitime. „Orice mecanism de conducere ce presupune o neîntreruptă administraţie trebuie, pe de o parte, să orienteze oamenii spre o atitudine de supunere faţă de cei ce se pretind a fi exponenţii legitimi ai puterii şi, pe de altă parte, să dispună efectiv, tocmai în virtutea acestei supuneri, de instrumentele necesare exercitării constrângerii fizice, respectiv, de personalul administrativ şi de mijloacele efective de administrare" (*M. Weber*, Politica, o vocaţie şi profesie, Ed. Anima, 1992, p. 8).

[2] *F.A. Hayek*, Constituţia libertăţii, Institutul European, Bucureşti, 1998, p. 37.

[3] *C. Ionescu*, Sisteme constituţionale contemporane, Ed. Şansa, Bucureşti, 1994, p. 18.

[4] Idem, p. 22.

[5] Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea biblică interconfesională din România, 1992, p. 1125. Îndemnul va fi repetat într-o altă formulare de apostolul Petru în prima epistolă sobornicească: „Daţi tuturor cinste, iubiţi frăţia, temeţi-vă de Dumnezeu, cinstiţi-l pe împărat" (*I Petru* 2.17).

(cap. 18.36), Iisus îi răspunde lui Pilat: „Împărăţia Mea nu este din lumea aceasta"[1], ceea ce înseamnă că Iisus Hristos a lăsat câmp liber atotputerniciei (autorităţii) statului laic[2].

Într-un vocabular modern, *libertatea* poate fi definită ca *acea stare a individului – cetăţean căruia constituţia şi legislaţia statului îi recunosc şi îi asigură un câmp de mişcare şi acţiune socială asupra căruia ceilalţi indivizi-cetăţeni nu au dreptul să intervină*. Nu are acest drept nici chiar statul şi mai ales statul. Statul poate să restrângă sau să lărgească câmpul de acţiune socială a individului liber. De asemenea, statul are dreptul exclusiv la coerciţie a individului-cetăţean care, abuzând de libertatea sa civilă şi politică, împiedică prin voinţa sa arbitrară, libertatea altuia sau atentează la valorile ocrotite de stat.

Libertatea a parcurs stadii distincte de la sensul ei originar (ipotetic construit) la libertatea înţeleasă într-o accepţiune modernă şi consensualistă. În acest proces, distingem restricţia impusă sau autoimpusă liberului arbitru şi coerciţia, aplicată de un nucleu conducător care beneficiază de atributul autorităţii asupra indivizilor care nu respectă limitarea libertăţii lor absolute.

Orice societate, inclusiv societăţile moderne, este confruntată cu două laturi extreme: libertatea excesivă şi autoritatea constrângătoare. Ambele laturi tind să împiedice statul de la înfăptuirea misiunii sale fundamentale: asigurarea „Binelui comun" al tuturor cetăţenilor săi. De aceea, libertatea nu poate fi absolută, după cum nici autoritatea (puterea) nu trebuie să fie excesivă. Într-o societate democratică există atâta libertate şi atâta autoritate, cât acestea sunt necesare pentru siguranţa individului şi stabilitatea societăţii.

Raportul libertate-autoritate este circumscris naturii şi limitelor puterii, pe care guvernantul o exercită asupra restului populaţiei. O putere care prin natura ei rezidă în popor, fiind legitimată prin voinţa sa suverană este o putere eminamente democratică, pe când o putere autoritară, consfinţită ca atare prin texte constituţionale, îngrădeşte libertatea civilă şi politică a individului şi devine, ca exerciţiu practic de guvernare, discreţionară şi tiranică.

Lupta dintre libertate şi autoritate este cea mai izbitoare trăsătură a acelor părţi din istorie cu care ne-am familiarizat mai întâi, în special în istoria Greciei, Romei şi Angliei[3].

În *polisurile* greceşti, autoritatea corpului social (colectivitatea cetăţenilor) sau a corpului politic *(polisul)* interzicea cel mai mic semn de nesupunere a individului, căruia îi regla în cele mai mici amănunte viaţa privată, în timp ce orice cetăţean îşi exprima libertatea politică în mod neîngrădit[4].

---

[1] Idem, p. 1231.

[2] *E. Pisier* (coord.), Istoria ideilor politice, Ed. Amarcord, Timişoara, 2000, p. 40.

[3] *J.S. Mill*, Despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994, p. 7.

[4] „Libertatea la antici consta în exercitarea colectivă, însă directă, a mai multor părţi din întreaga suveranitate, ea consta în a delibera în piaţa publică asupra războiului şi a păcii, în a încheia tratate de alianţă cu străinii, în a vota legi, în a enunţa hotărâri, în a examina conturile, actele, gestiunea magistraţilor, în a-i obliga să compară în faţa întregului popor, în a-i pune

Libertatea şi autoritatea ca practici de guvernare se află într-o poziţie antagonică, se exclud reciproc. Fiecare dintre cele două concepte pot fi socotite remediul celeilalte, în condiţiile în care surplusul de libertate, ca şi excesul de autoritate sunt la fel de nocive pentru societate. Regimul autoritar, tirania, este erodat în timp prin lupta pentru libertate, după cum o societate în care libertatea primează asupra statului, va fi în ultimă instanţă înlăturată şi înlocuită printr-un regim politic de *mână forte*.

Perpetuarea regimului politic autoritar va duce însă ciclic la îngrădirea excesivă a libertăţii, ceea ce va genera impulsul societăţii pentru înlăturarea sa. Aceasta deoarece puterea (sau autoritatea) excesivă este în acelaşi timp o ameninţare permanentă a libertăţilor fundamentale[1]. Diferitele doctrine şi curente ideologice liberale, creştine, conservatoare, social-democrate şi socialiste, naţionaliste au convertit modele speciale pentru obiectivarea raportului între libertate şi autoritate în programe de guvernare. Istoria ideilor politice, ca şi practica politică, ilustrează că niciunul dintre modelele propuse nu au adus satisfacţii totale, fiind contestate în primul rând de partidele aflate în opoziţie.

Aceasta dovedeşte că nu se poate vorbi de un raport optim libertate-autoritate cu valoare generală în timp şi spaţiu. Fiecare societate optează pentru un anumit model de raport libertate-autoritate, în funcţie de condiţiile sale concret-istorice de guvernare, viabilitatea lui urmând să fie confirmată sau infirmată pe parcurs[2].

Concurenţa între libertate şi autoritate este înlăturată prin aplicarea *principiului reprezentării*, potrivit căruia, poporul, constituit în corp politic, îşi alege reprezentanţii, delegându-le pe timp limitat exerciţiul prerogativelor sale suverane şi controlându-i prin instrumente constituţionale[3].

Orice analiză comparată a evoluţiei diferitelor categorii tipologice de guvernare care s-au perindat în istoria politică a statelor lumii învederează cerinţa ca atât

---

sub acuzare, în a-i condamna sau achita" (*B. Constant*, Despre libertate la antici şi la moderni, Institutul European, Bucureşti, 1996, p. 5).

[1] *I. Berlin*, Patru eseuri despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1996, p. 77 [„Toţi cei ce au protestat împotriva tiraniei în timpurile moderne, de la Montesquieu până azi, au înfruntat această problemă. Doctrina ce afirmă că acumulările de putere nu pot fi niciodată prea mari, numai să fie controlate şi utilizate raţional, ignoră motivul primordial pentru care oamenii caută libertatea – acela că toate guvernările paternaliste, oricât de binevoitoare, atente, dezinteresate şi raţionale ar fi, sfârşesc prin a trata majoritatea oamenilor ca pe nişte minori sau ca nişte fiinţe ce dau prea des semne de prostie şi de iresponsabilitate incurabilă; sau poate cu o maturizare atât de lentă încât nu se justifică stabilirea unui termen pentru eliberarea lor (ceea ce înseamnă, practic, că acest lucru nu se va întâmpla niciodată)].

[2] Modelul originar de raport libertate-autoritate este menţionat în Vechiul Testament în Geneză. Primelor fiinţe create de Dumnezeu le-a fost conferită libertatea de a trăi în Grădina Edenului şi de a se hrăni din roadele tuturor pomilor, dar, totodată, li s-a impus de a nu culege „din pomul cunoştinţei binelui şi răului".

[3] „Conducătorii să fie efectiv răspunzători în faţa naţiunii, să poată fi permanent destituiţi de ea, şi atunci naţiunea îşi poate permite să le încredinţeze puterea, putând ea însăşi dicta felul în care urmează să fie folosită această putere. Puterea conducătorilor nu este nimic altceva decât puterea naţiunii înseşi, putere concentrată şi adusă la o formă potrivită pentru a putea fi exercitată" (*J.S. Mill*, op. cit., p. 9).

libertatea, cât şi autoritatea să fie limitate în sensul controlării acestora, a raporturilor între ele. Libertatea exercitată va conduce la anarhie, pe când autoritatea neîngrădită se va converti în tiranie. Esenţial este ca în fiecare societate guvernantul să permită şi să apere o anumită stare de libertate, folosind în acest scop şi în mod legitim autoritatea sa, indiferent care ar fi instrumentul folosit pentru aceasta: forţa de constrângere, represiunea sau forţa de convingere. În acest sens, unicul ţel în care puterea se poate exercita în mod legitim asupra oricărui membru al societăţii civilizate, împotriva voinţei sale, este acela de a împiedica vătămarea altora[1)].

Prevalenţa libertăţii faţă de autoritate înseamnă lărgirea câmpului de acţiune socială a individului în detrimentul sferei de acţiune a statului. Într-o astfel de accepţiune, societatea este considerată ca un simplu mijloc prin intermediul căruia individul are posibilitatea să se dezvolte cât mai bine[2)].

Concepţia statului individualist, în care individului i se rezervă libertăţi excesive şi i se recunoaşte un câmp larg de manifestare a iniţiativei particulare, poate însă să-l aservească pe guvernant cetăţeanului, întrucât acesta îi conferă sprijin electoral în măsura în care statul îi conservă şi îi extinde libertăţile[3)]. Printr-o astfel de manipulare electorală, programele electorale tind să capete o tentă populistă pentru ca partidele care le elaborează să obţină în alegeri numărul necesar de voturi pentru a obţine majoritatea parlamentară şi a forma guvernul.

La rândul său, guvernul care ar obţine astfel puterea va iniţia programe sau strategii de gestiune a administrării statului care să le menţină şi chiar să le sporească sprijinul electoral. La baza acestei relaţii clientelare între guvernanţi şi guvernaţi se află sistemul de vot cenzitar, în care alegătorii dispunând de venituri considerabile realizate prin iniţiativa particulară sunt interesaţi să sprijine guvernul, care le va spori prin iniţiative legislative şi acţiuni administrative, şansele obţinerii de noi venituri.

Opţiunea pentru autoritate prin restrângerea libertăţii individului este la fel de nocivă. O astfel de opţiune o regăsim la regimurile politice autoritare sau nedemocratice. Uneori, prevalenţa statului autoritar este impusă din raţiuni de apărare a intereselor generale, dar pentru perioade determinate. Constituţia României din 1938 a instituit o guvernare autoritară care a aşezat statul mai presus de interesele individului[4)]. Dimpotrivă, Constituţiile României din 1866 şi 1923 corespundeau filozofiei liberale, potrivit căreia statul avea misiunea de „paznic de noapte", fiind răspunzător pentru apărarea ordinii sociale, apărarea ţării, gestionarea politicii externe, în timp ce individul avea o libertate deplină în domeniul vieţii economice, culturale etc.

Şi constituţiile contemporane şi, în general, legislaţia modernă recunosc dreptul statelor de a recurge la un exces de autoritate, restrângând pe timp determinat

---

[1)] Idem, p. 17.

[2)] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 104.

[3)] *P. Negulescu*, Principii fundamentale ale Constituţiunii din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlăţeanu, Bucureşti, 1938, p. 72.

[4)] *I. Stanomir*, Geneza unui regim autoritar: Constituţia din 1938, Revista Română de Ştiinţă Politică nr. 2/2001.

exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți, în cazurile în care sunt amenințate cu agresiunea de către alte stat sau sunt confruntate cu acțiuni de anvergură care amenință sau contravin ordinii constituționale. Constituția României prevede în acest sens că: „Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav" [art. 53 alin. (1)].

În concordanță cu textul constituțional amintit, art. 4 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență prevede că pe durata stării de asediu și a stării de urgență, proporțional cu gravitatea situației ce a determinat instituirea acestora și numai dacă este necesar, poate fi restrâns exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale înscrise în Constituție, cu acordul ministrului justiției. Ideal este ca prin Constituție să se stabilească un echilibru între libertate și autoritate[1]. Garantând un regim de libertăți cetățenilor săi, statul este îndreptățit să impună acestora cadrul legal în care își pot exercita libertățile recunoscute constituțional. Într-un stat de drept nu poate fi acceptată o libertate absolută neîngrădită de stat. O astfel de libertate ar anula, practic, autoritatea statului. De aceea, regimul libertăților cetățenești este prevăzut expres în Constituție, încălcarea acestuia de către un individ sau grup de indivizi fiind sancționată ca atare de autoritățile statale. Primele constituții europene scrise au consfințit, în spiritul Declarației Drepturilor Omului și Cetățeanului de la 26 august 1789, guvernarea liberală întemeiată pe prevalența libertății. Statele care și-au adoptat, la rândul lor, constituții scrise în secolul al XIX-lea și la începutul secolului al XX-lea, au continuat tradiția statului individualist, acordând o sferă largă de libertate cetățenilor lor.

Constituția sovietică din 1936 a înăsprit regimul politic totalitar, lichidând practic libertatea individului și proclamând primatul statului autoritarist. Regimuri politice autoritare au fost instituite între cele două războaie mondiale în Germania, Italia, Portugalia, Spania, România, Bulgaria, Ungaria, Franța etc. Portugalia și Spania au continuat să aibă regimuri politice bazate pe autoritatea statului și după cel de-al doilea război mondial[2].

Analiza proceselor de guvernare în societățile cu regimuri politice democratice, pluraliste, dovedește că între libertate și autoritate nu există nicio contradicție, căci autoritatea se bazează pe respectarea legii, iar legea este expresia puterii suverane a poporului exprimată de acesta prin reprezentanții săi aleși în parlament. Este și motivul pentru care în aceste condiții autoritatea este legitimată.

Orice societate presupune de la sine ideea de autoritate, care are două funcții fundamentale: reglarea relațiilor între membrii societății și punerea constrângătoare asupra abuzului de libertate. La acestea se adaugă prerogativele autorității de

---

[1] A se vedea, în acest sens, *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 104.

[2] Portugalia a adoptat o constituție democratică în 1976, iar Spania în 1978. A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Sisteme constituționale contemporane, Ed. Șansa, București, 1994, p. 180-217.

conservare şi apărare a societăţii împotriva factorilor externi. Prin caracterul său şi în funcţie de motivul social în care se manifestă, autoritatea poate fi religioasă, politică, juridică sau economică, esenţială fiind, desigur, autoritatea politică.

Relaţiile de autoritate presupun acordul între cel care comandă şi cei care se supun. Aceştia din urmă respectă actul de comandă datorită prestigiului de care se bucură conducătorul, ori datorită exercitării sale în conformitate cu legea. Astfel, autoritatea, care se întemeiază pe convingere se diferenţiază de dominaţie, care presupune forţa de constrângere la care recurge conducătorul în situaţiile în care cei guvernaţi nu se supun[1].

În societăţile moderne, puterea se manifestă printr-un complex de relaţii comandă – consimţământ şi dominaţie – supunere, care au ca efect final organizarea şi conducerea unei societăţi. Contează mai puţin temeiul ascultării de către cei guvernaţi a actului de comandă (autoritate) sau subordonare şi supunerii lor faţă de actul de dominaţie (forţa de constrângere) exercitată de guvernant. Esenţial este ca guvernantul, care comandă sau domină, să stabilească şi să impună o unică voinţă socială, ceea ce nu împiedică să existe şi alte voinţe de acelaşi tip, care contestă puterea, dar acestea rămân la stadiul de alternative la actul de guvernare până când vor căpăta sprijinul electoral al majorităţii populaţiei.

Evoluţia istorică atestă o diversitate extremă de moduri de organizare socială şi „politică" a populaţiei din diferite zone geografice, în care libertatea şi autoritatea s-au echilibrat de la sine. Dualitatea puterii în autoritate şi dominaţie a permis, în condiţii geografice, climatice, ecologice, sociale şi culturale concret-istorice, ca membrii comunităţilor să beneficieze, potrivit unui cod etic sau juridic, de un anumit statut, de libertate civică şi, totodată, ca aceştia să se supună de bunăvoie sau de teama constrângerii voinţei liderului sau unui nucleu conducător.

Natura autorităţii este greu de descifrat. Se poate susţine, într-o manieră psiho-socială, că autoritatea porneşte din instinctul de teamă şi supunere al indivizilor faţă de necunoscut sau în faţa forţei celui mai puternic. Autoritatea privită ca o categorie psihologică poate fi susţinută pentru societăţile rudimentare, când organizarea socială era extrem de simplă. Dacă ne referim la autoritatea statului, trebuie să avem în vedere că aceasta presupune, în primul rând, voinţă şi acţiune unitară, continuă, corespunzătoare unui program strict de organizare şi conducere, realizate de o anumită instituţie politică. Cu alte cuvinte, în stat, autoritatea este instituţionalizată într-un sistem bine determinat şi conceput pe un model ierarhic.

Din punct de vedere sociologic, autoritatea poate fi înţeleasă ca o relaţie prin care o persoană sau grup acceptă ca legitim faptul că deciziile şi acţiunile sale să fie ghidate de o instanţă exterioară (persoană, grup, organism)[2]. Din aceeaşi perspectivă, putem defini autoritatea ca fiind capacitatea unui individ sau a unui grup de indivizi deţinând puterea de a comanda altora şi de a le impune prin mijloace specifice (convingere sau forţă) propria voinţă[3].

---

[1] *J.W. Lapière*, Viaţa fără stat?, Institutul European, Bucureşti, 1997, p. 11.

[2] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu*, Dicţionar de sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 60.

[3] *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, Bucureşti, p. 50.

Conceptul de autoritate capătă conotaţii distincte, în funcţie de contextul şi domeniul vieţii sociale în care este folosit. Astfel, autoritatea poate fi raportată la dreptul şi tehnicile de control normativ exercitat asupra unei colectivităţi în ceea ce priveşte înfăptuirea unor interese generale. Din aceeaşi perspectivă, autoritatea induce ideea de forţă sau putere de a impune altora un anumit model de comportament politic sau social, eventual prin recurgerea la constrângere. Un alt sens etimologic al autorităţii are la bază ideea de prestigiu câştigat prin performanţe profesionale (autoritatea profesională).

Într-un sens larg, prin *conceptul de autoritate* se înţelege *orice sistem de putere sau de control social considerat legitim de cei implicaţi în el*[1]. Într-o astfel de accepţiune, autoritatea nu interesează modul concret de a guverna (democratic sau totalitar), ci exprimă un anumit model de raporturi între cel care guvernează şi cei guvernaţi, indiferent care ar fi fundamentele autorităţii (charismatic, tradiţional ori birocratic)[2]. Astfel concepută, autoritatea are o arie de răspândire largă, fiind întâlnită în toate comunităţile social-umane organizate politic. Alt autor consideră că principiul vieţii politice stă în autoritatea statului[3].

În sens restrâns, termenul de autoritate este folosit pentru definirea naturii specifice a unei relaţii specifice între guvernant şi guvernaţi şi pentru delimitarea ei de alte relaţii cu care, eventual, ar putea fi confruntată[4].

În analiza sociologică a autorităţii nu se face o demarcaţie netă între aceasta şi putere. Dimpotrivă, autoritatea apare ca un efect al deţinerii puterii şi, totodată, ca instrument prin care aceasta acţionează asupra ansamblului societăţii şi a fiecărui individ în parte. Cu toate acestea, cele două noţiuni nu se suprapun.

Din punct de vedere al ştiinţei politice, autoritatea reprezintă capacitatea unui conducător sau a unei instituţii de a-i sili pe alţii să-i acorde supunere, de obicei datorită legitimităţii statutului său[5]. Tot din perspectivă politică, autoritatea este definită ca fiind dreptul sau capacitatea de a face propuneri, prescripţii sau instituţiuni acceptate fără a recurge la persuasiune, negociere sau forţă[6].

---

[1] Referindu-se la temeiurile legitimităţii dominaţiei, Max Weber se referea la „autoritatea clanului" (autoritatea tradiţională), la „autoritatea dată de neobişnuitul har al unei persoane" (charisma), precum şi la autoritatea sau „dominaţia în virtutea legalităţii", adică în virtutea unei competenţe efective, a unei dominaţii „bazată pe o atitudine de supunere în îndeplinirea îndatoririlor legale" (a se vedea *M. Weber*, Politica, o vocaţie şi o profesie, Ed. Anima, Bucureşti, 1992, p. 9).

[2] A se vedea, în acest sens, *Larousse*, Dicţionar de sociologie, Univers enciclopedic, Bucureşti, 1996, p. 26-27.

[3] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 214.

[4] Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, p. 50. În acest sens, autoritatea este exponenta raporturilor între oameni (de exemplu, autoritatea profesorului, autoritatea părinţilor, autoritatea medicului etc., toţi aceştia fiind învestiţi cu autoritate în raporturile pe care le au cu alţii).

[5] *J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 39. Pentru definiţia autorităţii ca o capacitate de a impune altora ascultare (supunere) şi respectul, a se vedea *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 60, 61.

[6] *L. McEan* (coord.), Dicţionar de politică, Univers enciclopedic, Bucureşti, 2001, p. 38.

În orice perspectivă analitică, autoritatea se caracterizează prin anumite trăsături şi anume:

a) orice tip de autoritate are caracter obiectiv, în sensul că se supune, ca forţă exterioară, voinţelor singulare, personale ale unor indivizi asociaţi într-un grup social;

b) autoritatea rezultă din jocul de interese sociale manifestate în societate (şi preluate de forţe politice) şi care sunt ipotetic conflictuale. În acest sens, autoritatea este produsul factorilor ce configurează fenomenul puterii;

c) autoritatea are un caracter normativ, în sensul că individul este obligat să se supună în faţa forţei autoritare care îi standardizează într-o formă general-obligatorie acţiunile în societate;

d) autoritatea presupune şi se bazează pe relaţii ierarhice între organisme care exercită autoritatea şi indivizii care se supun acesteia.

Este important de subliniat că autoritatea este eficientă numai în condiţiile instituţionalizării sale într-un sistem de organisme sau structuri care impun altora supunere.

Facem precizarea că autoritatea nu se confundă cu autoritarismul, care presupune, prin esenţa sa, conotaţii negative, fiind o manieră nedemocratică de conducere politică. Regimurile autoritare nu respectă normele democratice de guvernare, putând degenera chiar în regimuri totalitare[1)].

Conceptul „autoritatea statului" nu se confundă cu sintagma „stat autoritar". În orice societate organizată politic este necesar să existe şi să se exercite autoritatea statului, înţelegând prin aceasta atributul său suveran de a organiza şi coordona desfăşurarea vieţii sociale şi de a reglementa juridic cele mai importante relaţii sociale. În orice societate democratică există însă şi forme de activitate neguvernamentală, însumate în termenul de „societate civilă". Componentele societăţii civile îşi desfăşoară activitatea independent şi uneori paralel cu activitatea statului, în domenii specifice (chiar dacă unele dintre acestea se interferează cu activitatea de guvernare), motiv pentru care acestea îşi stabilesc normele proprii de organizare internă. Recunoaşterea şi înfiinţarea lor sunt reglementate însă de stat. Astfel, partidele politice, sindicatele, organizaţiile neguvernamentale, diferite asociaţii şi fundaţii, presa, cultele religioase, deşi sunt componente ale societăţii civile, se constituie în temeiul unor legi sau reglementări speciale adoptate de stat.

Aşadar, autoritatea statului este un element inerent al organizării politice a oricărei comunităţi umane, neexercitarea acesteia echivalând cu inexistenţa statului.

Când statul nu îşi limitează puterea, autoritatea la un necesar rezonabil (în care libertatea individuală are un câmp propriu de manifestare), tinzând să guverneze discreţionar, devine un stat autoritar, îngrădind în mod vizibil, ca practică politică, libertăţile publice ale cetăţenilor.

Din punct de vedere juridic, autoritatea se manifestă prin prerogativele conferite anumitor autorităţi publice de a edicta norme juridice de conduită, a căror respectare este impusă la nevoie de forţele de constrângere ale statului.

[1)] Regimurile politice autoritare nu sunt conforme cu normele democraţiei pluraliste, dar nu sunt totuşi regimuri totalitare. Un exemplu clasic de regim politic autoritar este regimul instituit de împăratul Napoleon I în 1804 (a se vedea *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 60).

În societăţile democratice contemporane, autoritatea instituţiilor politice rezidă în legitimitatea acestora, ca rezultat al manifestării voinţei electorale a populaţiei. Instituţiile de guvernare exercită autoritatea (puterea) în interesul general, pentru realizarea „Binelui comun" al tuturor cetăţenilor. Autoritatea instituţiilor politice este conferită în mod solemn prin constituţie şi, de aceea, autorităţile de guvernare dispun de atâta putere cât le-a fost conferită prin acest act normativ. În acest fel, autoritatea este limitată constituţional şi orice abuz de autoritate este sancţionabil în condiţiile prevăzute în legislaţia fiecărui stat. Autoritatea este limitată şi prin drepturile şi libertăţile acordate de stat cetăţenilor.

§6. Departajarea puterii între majoritatea parlamentară şi opoziţie

Procesul guvernării democratice se desfăşoară pe două paliere: majoritatea parlamentară – care are printre alte funcţii, pe cea de sprijinire a guvernului – şi opoziţia. Este de presupus că în toate societăţile organizate politic au existat două nuclee de putere: cea concentrată în jurul conducătorului şi cea reprezentând interese, aspiraţii ale grupurilor excluse de la guvernare. Pe măsura modernizării actului de guvernare, a formării şi exprimării prin modalităţi specifice a opiniei publice şi, ulterior, reprezentării în parlament a intereselor unor grupuri minoritare, fără o bază socială largă, majoritatea şi opoziţia devin mult mai evidente şi desfăşoară o activitate coerentă, publică, fiecare dintre ele având un ţel comun, şi anume de a accede şi a se menţine la putere.

Stabilirea raporturilor dintre cele două nuclee sau centre de putere în parlament nu este strict aritmetică, derivând din numărul parlamentarilor ce aparţin acestora, ci rezultă din negocieri politice ale liderilor celor două segmente parlamentare. Doar în ultimă instanţă, ca opţiune finală, majoritatea recurge la vot – regulă fundamentală a democraţiei – pentru a se impune în faţa opoziţiei[1)].

Majoritatea parlamentară poate fi definită ca fiind *capacitatea unui grup sau a unor grupuri de parlamentari de a impune prin vot iniţiativele lor, care sunt dezbătute în forurile legislative*[2)]. *Opoziţia* este definită în general ca fiind *forţa constituită din partide sau grupuri politice care sunt în dezacord cu guvernul sau cu regimul politic*[3)]. Opoziţia a mai fost definită ca fiind ansamblul grupurilor politice, partidelor sau alianţelor care, luate separat sau în ansamblu, se opun politic regimului în funcţie sau politicii guvernului aflat la putere[4)]. În acest sens, opoziţia poate fi abordată pe

---

[1)] Termenul de majoritate derivă din limba latină, *majoritas* însemnând superioritate.

[2)] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 617-619.

[3)] Idem, p. 677, 678.

[4)] *I. Mitran*, Politologia în faţa secolului XXI, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1997, p. 80. Asupra problematicii raportului între majoritate şi opoziţie, a se vedea, pe larg: *J.L. Quermonne*, Le gouvernment de la France sous la Vème République, Dalloz, Paris, 1983, p. 419, 420, p. 424, 444; *G. Ionescu, I. Madariaga*, Opoziţia, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 20-26. Referitor la concepţia social-democraţiei asupra raportului majoritate- opoziţie, a se vedea *I. Mitran*, op. cit., p. 133.

două planuri: opoziţia parlamentară (care are la dispoziţie instrumente legale de exprimare, fiind recunoscută de guvernant) şi opoziţia extraparlamentară (care în cele mai fericite cazuri este tolerată de forţele aflate la putere)[1)].

Într-un regim parlamentar bazat pe scrutin majoritar uninominal, delimitarea majorităţii de opoziţie se realizează cu uşurinţă.

Este caracteristic pentru un asemenea regim ca partidele care câştigă alegerile parlamentare să deţină o majoritate confortabilă în parlament, iar guvernul să beneficieze de o susţinere permanentă în forul legislativ.

În regimurile politice bazate pe reprezentarea proporţională, în parlament sunt reprezentate mai multe partide cu ponderi electorale asemănătoare, fiind extrem de greu ca unul dintre ele să obţină majoritatea absolută a mandatelor. De regulă, într-o asemenea situaţie se formează alianţe ale partidelor parlamentare: pe de-o parte, cea a majorităţii, iar pe de altă parte, cele care se constituie în opoziţie. Sigur, în ipoteza enunţată, partidele minoritare care nu acceptă să devină componente ale majorităţii se pot considera fiecare în parte partide de opoziţie.

Consecinţa principală a formării unei majorităţi parlamentare fidele este asigurarea unei stabilităţi politice, datorită căreia guvernele îşi pot impune fără dificultate programele de guvernare. Majorităţile parlamentare au, însă, un virtual efect negativ care „scuteşte" Guvernul să fie tot timpul dependent de încrederea acordată de Parlament. Un Guvern cu susţinere parlamentară majoritară fidelă se poate autostimula să exercite o dominaţie *de facto* asupra Adunării reprezentative, fie prin votarea rapidă a proiectelor de lege transmise maşinii sale de vot din Parlament, fie prin bagatelizarea ideii de control parlamentar. Nu este mai puţin adevărat că un astfel de

---

[1)] Pentru o privire generală asupra opoziţiei parlamentare, a se vedea Studiul Documentar „Opoziţia Parlamentară", Camera Deputaţilor, Departamentul Studii Parlamentare şi Drept Comunitar, Direcţia Studii şi Documente Legislative, 2009: Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Lignes directrices procedurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlament démocratique*, rapport de la Commission du Reglement et des immunités, Rapporteur: M. Karim Van Overmeire, Belgique, Doc 11465 rev., 3 janvier 2008; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, resolution 1601 (2008) – *Lignes directrices procedurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique* (texte adopté par l'Assemblée le 23 janvier 2008); Sénat française: *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne: une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat* – Rapport d'information no. 418 (2006-2007) de M.M. Patrice Gelard et J.Cl. Peyronnet, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, depose le 25 julliet 2007; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission du Règlement et des immunités, Séminaire sur „*Le role de l'opposition dans un parlament démocratique*", Stockholm, 10 décembre 2004, Étude prepare sur la base de réponses à un questionnaire par M. Yves Zimmermann, Expert consultant; Austrian Parliament, *Parliamentary Minority Rights – Final Comparative Survey* (ECPRD Request no 757/2007); Rezoluţia Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1601/2008, *Linii directoare privind drepturile şi responsabilităţile opoziţiei în cadrul unui parlament democratic*; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Comments on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-DEM(2010)0014 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e*].

Guvern poate fi obligat la rândul său să accepte unele compromisuri în favoarea unor componente ale majorităţii parlamentare legate sau controlate de interese economice private. Dar chiar şi în condiţii normale, în care nu se pune problema corupţiei politice, un guvern, chiar legat de majoritatea sa printr-o comună apartenenţă partizană este rareori asigurat de o susţinere necondiţionată, şi aproape inevitabil vor apărea tendinţe şi conflicte, din când în când, care riscă să devină mai frecvente şi mai grave dacă este vorba de majorităţi de coaliţii[1]. Iată, aşadar, că în viaţa politică reală actorii politici îşi adaptează jocul în funcţie de condiţiile concrete, dar fără a încălca cadrul constituţional de exercitare a puterii. Aceste jocuri nu anulează importanţa majorităţii şi nici a opoziţiei.

În parlamentele moderne, inexistenţa binomului majoritate/opoziţie este de neconceput. În timp ce majoritatea parlamentară deţine în principal funcţia de legiferare, opoziţia se limitează la contestarea permanentă a guvernului şi la enunţarea unui program de guvernare alternativ, pregătindu-se să preia puterea.

Existenţa opoziţiei şi a partidelor de opoziţie este o garanţie că proiectele de lege şi, în general, iniţiativele parlamentare (programe, declaraţii, rapoarte ş.a.) ale guvernului vor face obiectul expertizei atente a opoziţiei dintr-o perspectivă potenţial critică şi constructivă. Printr-un astfel de mecanism constituţional este posibilă chiar întărirea caracterului democratic al forului legislativ şi, în ansamblu, al sistemului politic.

Este, de altfel, o funcţie importantă a oricărui parlament, şi anume să faciliteze exprimarea unei opoziţii reale şi credibile ca posibilă alternativă de guvernare. O asemenea funcţie, aparent se află în dezacord cu interesele majorităţii care ar dori să se menţină la putere cât mai multe legislaturi. În realitate însă, parlamentul fiind reprezentantul suprem al poporului se situează – ca instituţie reprezentativă – deasupra intereselor de partid, fiind fidel aspiraţiilor cetăţenilor de a fi cât mai bine guvernaţi, indiferent care ar fi partidul care şi-ar asuma această sarcină.

Relaţia dintre majoritatea parlamentară şi opoziţie nu este un raport de respingere a opoziţiei de către majoritate.

Trebuie menţionat că, în societăţile democratice, atât majoritatea, cât şi opoziţia au o anumită legitimitate conferită de numărul de voturi obţinute în alegerile parlamentare. În condiţiile în care constituţiile contemporane interzic mandatul imperativ, şi consideră că mandatul de parlamentar are caracter reprezentativ, se poate susţine că electoratul este practic reprezentat atât de majoritate, cât şi de opoziţie.

Esenţial este ca atât majoritatea cât şi opoziţia să acţioneze prin mijloace legale prevăzute în constituţie şi în regulamentele parlamentare.

Dacă majoritatea s-a constituit în mod firesc, prin calcul aritmetic, opoziţia a cunoscut un proces mai îndelungat de instituţionalizare, la care şi-a adus contribuţia factori sociologici (formarea opiniei publice), factori politici (separarea şi unirea grupărilor minoritate din parlament), precum şi factori juridici (crearea unui cadru legal de funcţionare a opoziţiei).

---

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 114.

Într-un stat de drept, opoziţia are un statut aparte, deţinând o multitudine de metode de intervenţie în parlament[1]. Conceptul de „statut al opoziţiei" exprimă un ansamblu de norme scrise şi cutume parlamentare, care fixează locul şi rolul opoziţiei în organizarea şi funcţionarea parlamentului. Un asemenea statut nu ţine seama neapărat de algoritmul politic rezultat din ponderea fiecărui grup parlamentar, întrucât indiferent de numărul parlamentarilor care fac parte sau care optează pe parcursul legislaturii pentru opoziţie, aceasta trebuie să se bucure de anumite drepturi şi facilităţi de exprimare şi manifestare a propriei identităţi ca o alternativă la programul majorităţii. Deşi unii autori susţin că opoziţia riscă să devină o figură de stil în unele parlamente occidentale, întrucât partidele aflate la putere sunt tot mai puţin disponibile pentru un dialog cu opoziţia, renunţând la căile tradiţionale de negocieri, compromisuri politice, consens[2], binomul majoritate/opoziţie este necesar pentru funcţionarea democratică a parlamentelor.

În statele în care există situaţii interne conflictuale de natură etnică, religioasă, de dezvoltare economică ş.a. opoziţia reprezentând interese minoritare nu ar trebui să promoveze acţiuni sau să militeze împotriva intereselor generale ale statului respectiv, să sfideze valorile constituţionale ale acestuia[3].

Funcţionarea democratică a parlamentelor depinde în măsură esenţială de crearea şi respectarea unui statut al opoziţiei menit să permită acesteia să joace un rol responsabil şi constructiv, prin:

a) acordarea preşedinţiei unor comisii parlamentare;

b) posibilitatea regulamentară de a iniţia crearea unor comisii de anchetă în care ponderea membrilor săi să fie superioară celei ai majorităţii;

c) consultarea de către majoritate în probleme de importanţă deosebită pentru adoptarea unor decizii politice, precum şi în cazul dizolvării forului legislativ[4].

Privit în aceste coordonate minimale, raportul între majoritate şi opoziţie nu trebuie înţeles ca un raport de subordonare a opoziţiei de către partidele politice majoritare sau ca o condamnare la tăcere a acesteia. În termenii teoriei generale a parlamentarismului, opoziţia apare ca un instrument eficace prin care cetăţenii, opinia publică „controlează" strategia de conducere a majorităţii parlamentare şi a Guvernului şi, în acelaşi timp, ca o alternativă la guvernare.

În orice parlament, opoziţia nu trebuie să aibă complexul inferiorităţii sale numerice faţă de majoritate, ci să abordeze lupta politică într-un stil competitiv, bazat pe trei reguli principale:

a) opoziţia este un factor instituţional şi un element esenţial al democraţiei parlamentare;

---

[1] *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 450.

[2] A se vedea *R.A. Dahl* (coord.), Political Opposition in Western Democraties, Yale, 1966, p. 238.

[3] A se vedea şi *G. Ionescu, I. de Madariaga*, op. cit., p. 86-88.

[4] *H.H. Moser*, Funcţionarea democratică a parlamentelor, proiect de raport prezentat Comisiei pentru relaţii parlamentare şi publice a Adunării parlamentare a Consiliului Europei, Strasbourg, 19 septembrie 1997, p. 3.

b) opoziţia are rolul formal de a reprezenta în mod oficializat şi organizat, contestarea programului de guvernare;

c) opoziţia constituie o alternativă politică pentru majoritatea parlamentară.

În acelaşi timp, opoziţia, ca şi partidele parlamentare majoritare, trebuie să respecte regulile de conduită şi deontologie parlamentară specifice unui stat de drept şi unei societăţi civilizate.

§7. Principalele teorii privind suveranitatea

În legătură cu fundamentarea şi legitimitatea suveranităţii, două sunt teoriile care s-au confruntat de-a lungul secolelor, fiecare susţinând în mod partizan un alt deţinător al acesteia: teoriile sau concepţiile teocratice şi doctrina democratică.

Concepţia teocratică asupra suveranităţii are la bază un fragment din Epistola Sfântului Pavel către Romani: *Non e potestas nisi a Deo*. Transpusă în domeniul ştiinţei şi practicii politice, această formulă ilustrează că niciun om, fie el şi Principe, nu poate pretinde că deţine puterea absolută asupra altora, deoarece numai Dumnezeu, Creatorul lumii, deţine întreaga putere.

În această calitate, Dumnezeu desemnează direct şi învesteşte un titular al suveranităţii în persoana Regelui, care devine „ales al Domnului". Se fundamentează astfel implicit teoria *Monarhiei de drept divin* şi principiul puterii absolute a Regelui, susţinute până la Revoluţia franceză din 1789.

Teoria originii divine a puterii monarhului o găsim nu numai în Noul Testament, ci şi în Vechiul Testament. Astfel, în „Cartea înţelepciunii lui Solomon" se afirmă: „Pricepeţi că stăpânirea vi s-a dat de la Domnul şi Puterea de la cel Preaînalt, care va cerceta faptele voastre şi va pune la încercare gândurile voastre"[1].

În doctrina constituţională occidentală, înrâurită în parte de religia creştină, există convingerea că monarhul îl prefigura pe Iisus Christos[2]. Interesant este, însă, faptul că nu numai monarhii îşi întemeiau drepturile suverane asupra regatelor pe care le stăpâneau şi asupra supuşilor lor pe voinţa divină. Şi episcopii, precum şi alţi înalţi prelaţi pretindeau că ocupă această funcţie superioară în ierarhia ecleziastică din voinţa lui Dumnezeu, după exemplul papilor, care se considerau vicarii sau locotenenţii lui Dumnezeu şi succesori ai apostolilor lui Iisus Hristos[3]. Treptat, episcopii sunt asimilaţi ca rang social cu nobilii aflaţi în raporturi de vasalitate cu monarhul. Aşa se explică de ce regele convoacă în consiliile private alături de nobili, pe episcopi. În cazurile în care la astfel de organisme se dezbăteau şi probleme ce interesau Biserica, opinia episcopilor era cerută în mod special. Lumea creştină nu a încetat să susţină caracterul sacru al instituţiei monarhiei, deşi originile acestei credinţe se regăsesc în tradiţiile iudaice consemnate în Vechiul Testament. Este

---

[1] Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, Bucureşti, 1992, p. 972.

[2] *J.P. Roux*, Regele. Mituri şi simboluri, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998, p. 12.

[3] *J. Paul*, Biserica şi cultura în Occident. Secolele IX-XIII, Ed. Meridiane, Bucureşti, p. 111.

adevărat că texte biblice marchează şi un moment când „în zilele acelea nu era rege în Israel, ci fiecare om făcea ce i se părea lui că e drept"[1]. Singurul suveran (divin) adorat era Iahve care întrunea suveranitatea sacră şi deplină.

În Vechiul Testament este descrisă pe larg procedura învestirii unui pământean cu prerogativele puterii monarhice prin voinţa lui Dumnezeu. Astfel, personajul biblic Samuel îl unge pe Saul cu ulei sfinţit, după ce Creatorul îi transmisese anterior lui Moise prin revelaţie porunca: „atunci să-ţi pui rege peste tine pe acela pe care-l va alege Domnul Dumnezeul tău: dintre fraţii tăi să-ţi pui rege peste tine; să nu pui peste tine rege de alt neam, că acela nu este fratele tău"[2]. Samuel urmează porunca Creatorului şi îl unge rege pe Saul[3]. După învestire, Samuel vesteşte poporul despre alegerea lui Samuel ca rege iar poporul strigă: „Trăiască regele"[4].

Ritualul ungerii cu ulei sfânt a regelui (conducătorului) semnifică legătura între Divinitate şi persoana căreia Divinitatea îi transmite anumite prerogative în numele său. Primele mărturii ale ungerii cu ulei a regelui le găsim în Vechiul Testament[5]. De altfel, termenul biblic *măsiah* (în limba ebraică, şi *mesiah* în limba aramaică – vorbită în vremea lui Christos) derivă din verbul *măsâh* care înseamnă „a unge". De asemenea, apelativul Christos îşi are originea în verbul grec *chrio* care se traduce prin „a unge"[6].

Şi principiul dinastiei ereditare este consemnat în textele biblice ale Vechiului Testament. Primul rege devenit „unsul lui Dumnezeu" Saul este „detronat" de Dumnezeu, în locul său Creatorul alegându-l pe David, care va fi uns de Samuel cu untdelemn[7]. Regelui David, care a domnit 40 de ani, îi va succede fiul său Solomon, stabilindu-i-se astfel sistemul succesiunii ereditare[8].

---

[1] Judecători, 17.6 (Biblia sau Sfânta Scriptură, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al Bisericii Ortodoxe române, Bucureşti, 2001, p. 295).

[2] Deuteronomul, 17, 15 (Biblia sau Sfânta Scriptură, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al Bisericii Ortodoxe Române, Bucureşti, 2001, p. 222).

[3] Atunci Samuel a luat vasul cu undelemn şi i l-a turnat pe cap şi l-a sărutat şi i-a zis: „Iată, Domnul te-a uns pe tine domn peste poporul său, peste Israel; tu vei domni şi poporul Domnului şi tu îl vei mântui din mâinile vrăjmaşilor Lui de primprejur" (1 Regi, 10.1, Biblia, p. 320).

[4] Idem, p. 321.

[5] În Vechiul Testament (Ieşirea, 40, 9-13) Moise săvârşeşte ritualul ungerii cortului şi a lui Aaron care devine, astfel, preot al lui Dumnezeu („Apoi a luat Moise mirul de miruit şi din el a stropit de şapte ori asupra jertfelnicului şi a miruit jertfelnicul şi l-a sfinţit; apoi a uns cortul şi pe toate ale lui şi le-a sfinţit. Moise a turnat mir pe capul lui Aaron şi l-a uns şi l-a sfinţit"), în Leveticul, 8. 10-12, Biblia, p. 131.

[6] *F. Tristan*, Primele imagini creştine. De la simbol la icoană. Secolele II-VI, Ed. Meridiane, Bucureşti, 2002, p. 18.

[7] „Şi a zis Domnul către Samuel: Scoală-te şi unge-l pe David căci el este bun" (1 Regi, 16.12, Biblia, p. 328).

[8] „Solomon s-a aşezat pe tronul lui David, tatăl său, iar regatul său s-a mărit foarte" (3 Regi, 2.12). După moartea lui Solomon cârmuirea Israelului i-a revenit fiului său, Roboam (3 Regi, 11.43).

Astfel, învestit formal şi din voinţă divină, monarhul ereditar îşi legitimează funcţia pretinzând că deţine puterea de a cârmui de la Dumnezeu. Textul biblic din Vechiul Testament pe care se reazemă legitimitatea divină a monarhiei este consemnat în *Proverbele lui Solomon*[1]. Găsim în acest text argumentele scripturistice ale monarhiei de drept divin.

Ceea ce este însă necesar de remarcat în textele scripturistice este faptul că regii se bucură *ab initio* de autoritatea pe care le-o dă legitimitatea legăturii lor cu Dumnezeu. Poporul datorează regelui supunere[2]. La rândul său, regele trebuie să fie milostiv cu cei asupra cărora domneşte. Atât Vechiul Testament, cât şi Noul Testament abundă în texte care consemnează pedepsirea de către Dumnezeu a cârmuitorilor unşi în numele său şi care ulterior s-au abătut de la poruncile sau îndemnurile divine[3]. Este aceasta o dovadă că, potrivit religiei creştine, autoritatea monarhului este condiţionată de modul în care acesta guvernează, Dumnezeu pedepsindu-l pe regele nevolnic (care îi este slujitor), ca şi pe orice locuitor al Cetăţii[4]. „Regimul politic" consacrat în Sfânta Scriptură pune accentul pe modul în care regele guvernează şi îşi exercită funcţiile de cârmuitor al poporului şi al Cetăţii. Cu alte cuvinte, Regele este responsabil în faţa lui Dumnezeu pentru faptele sale.

Teoria monarhiei de drept divin face din Monarh principalul factor constituţional şi îl înzestrează cu cea mai mare putere în stat, ceea ce îi permite să nesocotească rolul Parlamentului în care începuse să fie reprezentată burghezia comitatelor şi comunelor din Anglia şi „Starea a treia" din Franţa. Revendicărilor timide ale acestora, Regele, susţinut de aristocraţie şi clerul înalt, le răspunde cu dizolvarea Parlamentului sau cu refuzul de a-l convoca.

O variantă a concepţiei teocratice este teoria de *drept divin providenţial*, potrivit căreia puterea (suveranitatea) izvorăşte din Divinitate, dar deţinătorul puterii

---

[1] „Prin mine domnesc regii şi cei puternici scriu dreptatea" (Proverbele lui Solomon, 8.15).

[2] „Ascultaţi de mai-marii voştri şi supuneţi-vă lor, că ei priveghează pentru sufletele voastre, ca unii ce au să dea seamă de ele: s-ă facă cu bucurie şi nu suspinând, ceea ce nu v-ar fi de folos" (Evrei 13.17). Şi Noul Testament conţine texte care îndeamnă pe credincioşi să se supună lui Dumnezeu „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri, căci nu este stăpânire decât de la Dumnezeu" (Romani. 13.1); „Supuneţi-vă pentru Domnul, oricărei orânduiri omeneşti, fie împăratului, ca înalt stăpânitor, fie dregătorilor, ca unora ce sunt trimişi de el, spre pedepsirea făcătorilor de rele şi spre lauda făcătorilor de bine" (I Petru 2.13-15).

[3] Regele Solomon este astfel mustrat de Dumnezeu: „Şi a zis Domnul către Solomon: De vreme ce aşa stau lucrurile cu tine şi nu Mi-ai păzit poruncile şi rânduielile pe care şi le-am poruncit, îţi voi rupe negreşit regatul din mână şi îl voi da slujitorului tău. Numai că n-o voi face în zilele tale, de dragul lui David, părintele tău, ci din mâna fiului tău îl voi lua" (3 Regi, 11. 11-12).

[4] Samuel, unul dintre conducătorii poporului israelit se înfăţişează în faţa acestuia şi îi spune: „Dacă vă veţi teme de Domnul şi Lui Îi veţi sluji şi de glasul Lui veţi asculta şi dacă nu vă veţi împotrivi glasului Domnului şi dacă veţi umbla – şi voi şi regele care domneşte peste voi – după Dumnezeul nostru (va fi bine); dar dacă nu veţi asculta de glasul Domnului şi dacă vă veţi împotrivi graiului Domnului, atunci mâna Domnului va fi împotriva voastră şi împotriva regelui vostru" (1 Regi 12. 14-15).

temporare nu este desemnat de Dumnezeu, ci prin voinţa oamenilor. *Omnis potestas a Deo* – afirma Toma d'Aquino – *sed, per populum*[1]. Voinţa oamenilor, ca şi evenimentele sociale, inclusiv cele politice, sunt însă dirijate de Divinitate în mod providenţial. Tot astfel, Divinitatea fundamentează şi orientează activitatea de guvernare. Cu alte cuvinte, învestirea unei persoane cu atributele autorităţii supreme în stat este, în ultimă instanţă, tot o expresie a voinţei divine. Această concepţie aparţine Bisericii creştine şi este atribuită Sf. Ioan Crisostomul, care în secolul al IV-lea e.n., interpretând formula rostită de Sf. Pavel – *Non e potestas nisi a Deo* – afirma că „nu există putere care să nu vină de la Dumnezeu. Ce spuneţi însă? Orice Prinţ este desemnat de Dumnezeu? Eu nu spun asta. Nu vorbesc de prinţi, ci chiar de lucrul însuşi, adică de putere. Trebuie să existe guverne, pentru ca să nu fie lăsat totul pradă anarhiei şi bunului plac. Iată tot ceea ce atribui înţelepciunii divine. De aceea apostolul (Pavel) nu spune că Prinţul vine de la Dumnezeu; ci el spune, vorbim de lucrul însuşi: Puterea vine de la Dumnezeu"[2].

După cum se poate observa, puterea (stăpânirea) vine de la Providenţă, ca un dar divin, iar Prinţul (Monarhul) prin intermediul statului, cu care se confundă, acumulează puterea şi o exercită în mod centralizat, dar în interesul poporului. În această concepţie se disting două planuri, într-un fel glisante: principiul puterii sau puterea ca atare, care este de drept divin şi se transmite prin graţie celestă Monarhului şi exercitarea puterii de către Monarh şi aparatul său statal. Exercitarea puterii nu ţine direct de Pronia Cerească, ci de voinţa Monarhului, care este însă înrâurită de Dumnezeu. Oricât ar părea de paradoxal, spiritualitatea Orientului şi-a pus amprenta asupra tipului de dezvoltare politică şi culturală a lumii occidentale la cumpăna trecerii de la antichitate la Evul Mediu timpuriu, înlocuind arhetipul conducătorului-erou sau binefăcător din civilizaţia antică elenică şi romană cu modelul conducătorului-monarh legitimat prin voinţa şi puterea divinităţii. Exemplele din mitologia greacă în care regele se află sub protecţia unui anumit zeu, este înlocuit cu regele puternic, autoritar, necontestat de nimeni dintre supuşii să, întrucât statutul său decurge din voinţa divină. Exemplul cel mai concludent al acestei schimbări este Alexandru cel Mare care a plecat din Europa ca un rege-erou şi ajuns în Orient, va fi divinizat ca fiu al lui Ammon – divinitate greco-orientală[3]. Această influenţă se explică în special datorită religiei. Aşa cum a subliniat un autor român, divinizarea monarhului, imaginea lui ca mântuitor, misiunea sa universală, inaugurată de

---

[1] A se vedea: *C. Debasch, J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 36; *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 79-83; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Târgu-Mureş, 1993, p. 163.

[2] *S.J. Chrisostome*, Oevres complètes, vol. X; *F. Frères*, Libraires-Editeurs, Toulouse, 1864, p. 372, 373. În cap. 13 din Epistola către Romani, Sf. Apostol Pavel îndeamnă: „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri, căci nu este stăpânire decât de la Dumnezeu; iar cele ce sunt, de Dumnezeu sunt rânduite. Pentru aceea, cel ce se împotriveşte stăpânirii, se împotriveşte rânduielii lui Dumnezeu. Iar cei ce se împotrivesc îşi vor lua osândă" (a se vedea Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, 1992, p. 1288).

[3] *W. Scot Ferguson*, Greek Imperialism, London, 1913, p. 127.

cuceririle lui Alexandru Macedon atribuit, cultul, chiar şi fastul ceremonial, toate acestea sunt reflexele caracterului oriental mistic[1].

După Revoluţia franceză din 1789, teoriile teocratice privind suveranitatea („Monarhia de drept divin" şi „Monarhia de drept divin providenţial") sunt definitiv înlăturate şi înlocuite cu concepţia suveranităţii naţionale. O încercare de revigorare a teoriilor teocratice este făcută de Ludovic al XVIII-lea în Carta constituţională din 1814. Preambulul Chartei readuce legitimitatea monarhiei întemeiată pe voinţa Providenţei divine. Ca atare, întreaga autoritate rezidă în persoana Regelui, declarată inviolabilă şi sacră (art. 13).

Prin esenţa sa, instituţia monarhiei se raportează în mod necesar la factorul etnic al populaţiei conduse de monarh. Acesta trebuie să fie „pământean", ca o condiţie *sine qua non* pentru a se urca pe tron. Numai în cazuri speciale şi pentru a se conserva drepturile succesorale ale unei dinastii, se apelează la un monarh străin, dar acesta urmează să fie naturalizat.

Teoriile democratice în legătură cu suveranitatea sunt suveranitatea populară şi suveranitatea naţională. Conceptul de suveranitate populară este atribuit filozofului francez J.J. Rousseau, în opinia căruia poporul reprezintă totalitatea indivizilor ce locuiesc pe un anumit teritoriu, fiecare dintre ei stăpânind o cotă-parte din suveranitate. În concepţia lui Rousseau, suveranitatea poporului este rezultatul sumei aritmetice a cotelor-părţi de suveranitate, astfel încât poporul devine titular al puterii prin acordul de voinţă al fiecărui individ, exprimat în cadrul unui pact social. Deţinerea de către acesta a unei cote-părţi de putere făcea posibilă din punct de vedere teoretic exercitarea nemijlocită a puterii de către fiecare cetăţean (democraţia directă), întrucât voinţa colectivă nu poate fi reprezentată fără a se anula însăşi esenţa suveranităţii, constând din însumarea voinţelor particulare. Cum fiecare cetăţean deţine o cotă-parte distinctă de suveranitate, el este îndreptăţit să participe direct la guvernare, nefiind nevoie să fie reprezentat[2].

Rousseau este însă conştient de imposibilitatea şi absurditatea punerii în practică a unei asemenea idei, deoarece poporul este dominat de egoism, patimi, interese contradictorii şi discordie şi, ca atare, este incapabil să se autoguverneze. „Dacă ar exista un popor de zei, el s-ar guverna democratic. Un guvern atât de perfect nu se potriveşte oamenilor"[3].

Suveranitatea, atribuită aritmetic poporului, este exercitată prin organisme mandatate de popor cu atribuţii de guvernare[4]. Acestea reprezintă poporul şi exprimă voinţa sa generală, sau a celei mai mari părţi a acestuia. Apare deci ideea democraţiei

---

[1] *M. Fărcăşanu*, op. cit., p. 196.

[2] „Suveranitatea nu poate fi reprezentată pentru acelaşi motiv pentru care nu poate fi înstrăinată: ea constă esenţialmente în voinţa generală şi voinţa generală nu se reprezintă: ea este aceeaşi sau este alta; mijlocire nu există însă" (*J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 222).

[3] Idem, p. 183.

[4] A se vedea şi *G. Vrabie*, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Virginia, Iaşi, 1995, p. 8.

reprezentative, respinse *ab initio* de Rousseau[1]. Teza lui Rousseau, potrivit căreia individul renunţă prin contractul social la suveranitatea sa în favoarea comunităţii, este eronată, întrucât face nelegitimă revolta acestuia împotriva opresiunii şi tiraniei guvernanţilor. Raţionamentul este simplu: dacă cetăţenii renunţă de bunăvoie la propria suveranitate, pe care o cedează statului, ce drepturi mai poate să apere mulţimea răsculată împotriva autorităţilor tiranice?

Potrivit unei asemenea concepţii, dreptul poporului de a participa la guvernare se exprimă prin vot şi nu poate fi refuzat niciunui cetăţean, întrucât dreptul îi aparţine în calitatea sa de titular al unui fragment de suveranitate. Această concepţie stă la baza admiterii votului universal. O altă concluzie care se desprinde din concepţia suveranităţii populare a lui Rousseau este revocarea reprezentanţilor poporului în cazul în care aceştia încalcă mandatul imperativ ce îi leagă de alegători. Raţiunea mandatului imperativ al parlamentarilor constă în faptul că aceştia exercită o funcţie socială, pun în aplicare voinţa generală a poporului şi sunt responsabili pentru respectarea acesteia.

Concepţia suveranităţii populare şi-a găsit o anumită exprimare în Constituţia Franţei din 23 iunie 1793, potrivit căreia puterea emană de la popor. Articolul 25 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, ce formează Preambulul Constituţiei, proclama că „Suveranitatea rezidă în popor: ea este unică şi indivizibilă, imprescriptibilă şi inalienabilă", iar în art. 7 din Constituţie se precizează că „poporul suveran constituie universalitatea cetăţenilor francezi". Practic însă, teoria suveranităţii populare nu s-a aplicat niciodată în Franţa[2].

Teoria suveranităţii naţionale a fost susţinută în Franţa revoluţionară de abatele Sieyès, membru al Adunării Constituante din 1789-1791, şi are la bază aceeaşi idee că suveranitatea rezidă în popor. Spre deosebire însă de Rousseau, abatele Sieyès concepe poporul ca un corp abstract, în care se topesc voinţele individuale, devenind astfel o naţiune. Dacă în concepţia lui Rousseau poporul nu constituia o entitate distinctă de indivizii care îl alcătuiau, în concepţia lui Sieyès naţiunea este distinctă de indivizii care o alcătuiesc şi are o voinţă proprie, a cărei expresie este legea adoptată de reprezentanţii săi[3].

Titularul suveranităţii este naţiunea, care apare astfel ca o alternativă a instituţiei monarhiei. În această concepţie, individului (cetăţeanului) nu îi revine niciun fragment de suveranitate, deoarece aceasta este indivizibilă şi nu poate fi parcelată în cote-părţi egale.

---

[1] „Afirm deci, că suveranitatea, nefiind decât exerciţiul voinţei generale nu se poate înstrăina niciodată şi că suveranul care nu este decât o fiinţă colectivă, nu poate fi reprezentat decât prin sine însuşi: puterea se poate transmite, nu însă şi voinţa" (*J.J. Rousseau*, op. cit., p. 114-115).

[2] În art. 43 din proiectul Constituţiei Franţei din 1946 se stipula că „suveranitatea aparţine poporului". Art. 3 alin. (1) din actuala Constituţie a Franţei precizează că „suveranitatea naţională aparţine poporului, care o exercită prin reprezentanţii săi şi prin referendum".

[3] A se vedea *G. Vrabie*, op. cit., p. 10.

Sieyès păstrează ideea imposibilităţii poporului de a se guverna, dar în opinia sa reprezentanţii naţiunii sunt agenţii acesteia. Parlamentarii dobândesc prin votul alegătorilor un mandat reprezentativ, care nu poate fi revocat de aceştia.

Articolul 3 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului adoptată la 26 august 1789 a stipulat în Titlul III art. 1 că principiul oricărei suveranităţi rezidă numai în naţiune; niciun organism, niciun individ nu poate exercita vreo autoritate care să nu emane de la naţiune. Punând în aplicare acest principiu, Constituţia din 3 septembrie 1791[1)] a prevăzut că „suveranitatea este unică, indivizibilă, inalienabilă şi imprescriptibilă. Ea aparţine naţiunii; niciun segment din popor, niciun individ nu-şi pot atribui exercitarea ei".

Concepţia constituţională modernă este bazată pe teoria suveranităţii naţionale şi pe principiul reprezentării, potrivit căruia membrii corpului legislativ nu primesc de la alegători un mandat imperativ, ci unul reprezentativ. În concordanţă cu această concepţie, simbolul instituţional al suveranităţii naţionale este Parlamentul, constituit din reprezentanţi ai poporului. Constituţiile statelor reflectă această realitate politică, prevăzând că Parlamentul este organul reprezentativ al poporului. În această calitate, Parlamentul are nu numai funcţia principală de a da formă normativă voinţei naţionale, ci şi aceea de a controla Guvernul şi, în general, puterea executivă.

§8. Precursori ai principiului suveranităţii poporului

Fundamentele teoretice ale suveranităţii poporului au fost enunţate mai întâi în operele filozofice şi politice ale reprezentanţilor sau partizanilor noii clase sociale, burghezia, ca replică la gânditorii care susţineau fie suveranitatea absolută a monarhilor împotriva bisericii catolice, fie autoritatea Papei şi supremaţia instituţiei papalităţii asupra regatelor.

Fin analist al vieţii politice în care s-a format, Marsilio da Padova afirma în lucrarea *Defensor pacis*, scrisă în 1326, că poporul nu este o simplă îngrămădire de indivizi, ci un tot unitar, grupaţi, însă, în „stări" sau clase sociale[2)]. Ordonarea acestora se realizează cu ajutorul legilor adoptate de puterea legislativă, care rezidă în totalitatea cetăţenilor sau în partea cea mai mare a acestora[3)].

În concepţia lui Marsilio da Padova suveranitatea constă în puterea de a face legi, legile bune fiind garanţia „Binelui comun" al Cetăţii. Cu alte cuvinte, suveran este cel care are dreptul să legifereze. Aşa cum am văzut, numai poporul în întregul său sau majoritatea acestuia poate să legifereze. Concluzia care se desprinde din această afirmaţie este simplă: Monarhul nu este suveran, întrucât legiuitorul nu poate fi un singur individ sau un grup restrâns. Înainte de Bodin, M. da Padova evidenţiază

[1)] Prima Constituţie scrisă adoptată în Franţa.

[2)] A se vedea, în acest sens, *P.P. Negulescu*, Filosofia Renaşterii, vol. III, Ed. Cugetarea, Bucureşti, 1945, p. 167-168.

[3)] *M. da Padova*, Defensor pacis, Cartea a III-a, cap. VI: *Legislatorem humanum solam civium universitatem esse aut valentiorum illius partem.*

poporul ca titular al suveranităţii. Surprinde în această concluzie gândirea modernă a lui da Padova, pe deplin valabilă şi astăzi.

Puterea legislativă nu este însă o putere de sine stătătoare (suverană) deoarece numai poporul în totalitatea sa are dreptul şi puterea să dispună de el însuşi. Poporul nu pierde niciun atribut al suveranităţii sale, chiar dacă îşi deleagă o parte din suveranitatea sa unei adunări legiuitoare sau Împăratului. Marsilio da Padova susţinea că puterea politică deţinută de monarh izvorăşte din voinţa poporului, care este adevăratul suveran.

Tot poporul, în virtutea suveranităţii sale, desemnează o autoritate inferioară şi subordonată puterii legislative, însărcinată să aplice legile. Această autoritate publică este definită de Marsilio da Padova, mult înainte de Locke şi Montesquieu, „putere instrumentală sau executivă"[1].

M. da Padova face astfel distincţia între puterea legislativă şi cea executivă încă de la începutul secolului al XIV-lea. Ceea ce este demn de remarcat este faptul că acesta stabileşte raporturi între cele două puteri, prefigurând interferenţa şi colaborarea acestora. „Noi spunem că prima putere este (puterea) legislativă şi noi spunem că puterea principelui, cvasiinstrumentală sau executivă este secundară, decurgând din autoritatea care i-a fost cedată de legislator, după formele concesiunii, adică de legea căreia el trebuie totdeauna să se conformeze şi după care el trebuie, atât cât poate, să reglementeze actele sale civile"[2].

Numeroşi alţi istorici şi filozofi au încercat să explice diferite aspecte ale autorităţii publice, precum şi ale raporturilor între Guvernant şi supuşi sau între stat şi Biserică, care, aşa cum ştim, îşi arogă prin Papă dreptul de a contesta şi de a-şi subordona puterea temporală a suveranilor[3]. Operele lor minore sau esenţiale pentru interpretarea fenomenului puterii se constituie într-un tezaur cultural inestimabil al Evului Mediu, care reînvie cultura clasică grecească şi latină şi reprezintă o bază inepuizabilă de reflecţie pentru ştiinţa politică modernă.

W. Occam (1270-1347), de pildă, transpune în Tractatus potestatis ecclesiae, teoria suveranităţii populare a lui Padova şi principiul reprezentării preluat din practica breslelor de meşteşugari şi negustori din epoca sa, la modul de organizare al Bisericii catolice. Occam creează astfel o construcţie teoretică în care Papa este ales

---

[1] *Secundariam vero quasi instrumentalem seu executivam dicimas principalem per auctoritatem a legislatore sibi concesam* (*M. Padova*, Defensor pacis, Cartea I, cap. XV).

[2] A se vedea *O. Trăsnea*, Filosofia politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1986, p. 124.

[3] În Evul Mediu era curentă practica monarhilor de a se supune ca vasali puterii pontificale. Este cunoscut, în acest sens, cazul regelui Angliei, Ioan Fără de Ţară, care la 16 mai 1213 şi-a pus sigiliul pe actul de supunere faţă de Papa Inocenţiu al III-lea, constituindu-se vasal al acestuia şi obligându-se să plătească Sfântului Scaun un tribut anual. Papa Inocenţiu al III-lea a devenit pe această cale suveran al Angliei şi Irlandei, având dreptul de a-l înlătura de la domnie pe regele vasal şi a propune tronul regatului oricărui alt monarh. În calitatea sa de suveran al Regatului Angliei şi Irlandei, Papa Inocenţiu al III-lea a declarat prin Bula papală din 24 august 1215, Magna Charta, semnată de Ioan Fără de Ţară, ca un act juridic nul, deoarece acesta nu avea calitatea de suveran, fiind vasal al Papei şi, în consecinţă, nu avea dreptul să semneze un asemenea act.

de conciliul cardinalilor, care, la rândul său, reprezintă totalitatea credincioşilor. În concepţia lui Occam, conciliul cardinalilor echivalează cu adunările poporului din cetăţile greceşti sau cu adunările periodice ale breslelor.

Un alt gânditor, bizantinul *Georgios Gemistos Plethon*, propune în lucrarea sa Legile (1415-1438), un plan de reformă a statului, în care poporul împărţit în clase sociale pe baza unei diviziuni sociale a muncii, se supune unui Suveran însărcinat să vegheze asupra „Binelui comun" şi să conducă statul ca unitate politică, dar nu potrivit voinţei sale arbitrare şi absolute, ci pe baza legilor şi cu ajutorul unui sfat sau „Adunări obşteşti", constituită dintr-un număr restrâns de membri[1]. Din opera lui Plethon desprindem în primul rând ideea – care se află la baza construcţiei teoretice a statului de drept – că în îndeplinirea sarcinilor sale, Suveranul este îngrădit de legi.

În ceea ce priveşte explicarea legitimităţii puterii ca fenomen social şi sursa legitimităţii acesteia, pot fi identificate trei teorii principale, susţinute de reprezentanţii iluştri ai gândirii politice la care ne-am referit.

Potrivit primei teorii, suveranitatea aparţine Monarhului, care o capătă prin voinţa Divinităţii, faţă de care se şi subordonează. În cadrul celei de-a doua teorii, puterea aparţine poporului, dar acesta o deleagă Suveranului. În fine, potrivit concepţiei moderne, puterea aparţine poporului, iar acesta o exercită prin reprezentanţii săi sau în mod direct.

T. d'Aquino este adeptul monarhiei, a cărei putere rezidă în Divinitate[2]. În Summa Theologiae (1324) autorul subordonează puterea suverană a Monarhului voinţei divine, din care izvorăşte şi căreia îi este supusă. În ceea ce priveşte poporul, d'Aquino admite participarea acestuia la exerciţiul actului de guvernare şi îi recunoaşte dreptul de a pretinde Monarhului să guverneze fără a abuza de puterea sa, iar în caz contrar libertatea de a se răzvrăti împotriva tiraniei şi chiar de a-l ucide pe Monarhul tiran[3].

Într-un regat – al cărui scop constă în asigurarea liniştii în interiorul său – trebuie să existe „un singur conducător (rege), care să domnească şi să guverneze; altfel supuşii acestui regat nu-şi vor putea realiza interesele lor, iar regatul însuşi se va prăbuşi în ruină"[4]. Puterea suverană este deţinută astfel de Monarh, dar izvorul ei rezidă în Divinitate. Este interesant de subliniat că Dante nu recunoaşte autoritatea Papei asupra Împăratului, care deţine şi exercită în mod exclusiv prerogativele puterii temporare[5].

Dante intenţionează să scoată puterea Împăratului de sub autoritatea Papei, arătând că autoritatea Bisericii (catolice) nu este cauza autorităţii imperiale. Mai

---

[1] *P.P. Negulescu*, op. cit., p. 182-191.

[2] A se vedea *S.T. Aquinos*, The Summa Theologica, vol. I, Enciclopedia Britannica, Inc. vol. XVII, Chicago, 1993, p. 530.

[3] A se vedea, în acest sens, *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquité jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 85.

[4] *C. Floru, C. Noica, M. Vulcănescu*, Izvoare de filosofie. Culegere de studii şi texte, Bucovina, I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1942, p. 152.

[5] Idem, p. 203. Dante are în vedere instituţia Împăratului în Imperiul Roman.

mult, el critică pretenţiile Bisericii de a râvni la o putere care nu i-a fost acordată. Concluzia la care ajunge este aceea că autoritatea Împăratului nu provine de la Înaltul Pontif („Vicarul lui Dumnezeu"), ci de la Dumnezeu în mod nemijlocit.

În lucrarea sa Utopia[1] (1516), T. Morus este adeptul unei organizări politice egalitare, în care populaţia este guvernată în mod democratic, întrucât puterea aparţine poporului care, totuşi, nu se poate autoguverna. Conducătorul suprem este ales democratic pe viaţă, dintre patru candidaţi indicaţi de către popor[2]. Funcţia principală a conducătorului suprem, precum şi a „filarhilor" şi „protofilarhilor"[3] consta în aplicarea legilor şi supravegherea treburilor de interes comun. Indirect, Morus schiţează o departajare a funcţiei executive, constând în aplicarea legilor, conferite conducătorului viager şi filarhilor şi funcţia de stabilire a regulilor pentru organizarea socială, exercitată de o adunare aleasă în mod democratic de toţi cetăţenii republicii Utopia.

Adept al organizării democratice a statului este şi filozoful protestant J. Althusius, care părăseşte astfel curentul de gândire imprimat de M. Luther[4]. Dezvoltând cu noi argumente teoria „monarhomarilor"[5], ilustrată de H. Languet şi G. Buchanan, care susţinuseră că puterea aparţine poporului în întregul său şi că acesta o deleagă principelui printr-un contract tacit pentru a o exercita în numele tuturor, J. Althusius consideră că puterea („maiestatea") aparţine poporului şi este sufletul sau esenţa statului. Maiestatea sau suveranitatea (adică puterea politică) nu poate rezida decât în totalitatea cetăţenilor unui stat şi este unitară, indivizibilă şi inalienabilă. „Cine va îndrăzni să spună că poporul poate transfera cuiva suveranitatea sa? Acesta-i un drept indivizibil, inalienabil, imprescriptibil. Bodin s-a înşelat atribuind regilor şi celor mari suveranitatea: ea este dreptul societăţii întregi. După Dumnezeu, Societatea dă toată puterea legitimă acelor pe care îi numim regi sau prinţi; dar oricât de mare ar fi puterea unei concesii, există totdeauna alta mai mare decât ea, adică puterea aceluia care concede"[6].

Poporul reprezintă ansamblul unitar al cetăţenilor – fiinţe libere şi raţionale. Poporul în întregul său este suveran şi nu fiecare cetăţean în parte[7]. El nu încetează să fie suveran, deşi deleagă monarhului sau principelui anumite atribute ale suveranităţii sale. Prin urmare, nu este vorba de o transmitere absolută şi totală a suveranităţii,

---

[1] Titlul complet al lucrării este *Libellus aureus nec minus salutaris quam festivus de optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia* (Cartea de aur a lui T. Morus, pe cât de utilă, atât de plăcută, despre cea mai bună întocmire a statului şi despre noua insulă Utopia).

[2] *Th. Morus*, Utopia, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 87.

[3] „Filarhul" poate fi asimilat cu un magistrat. 30 de familii desemnau un filarh, iar 10 filarhi desemnau, la rândul lor, un protofilarh (ibidem, p. 89-90).

[4] Luther, ca şi Calvin, a fost adeptul monarhiei absolutiste, în care vedea un sprijin împotriva Bisericii catolice. Ulterior, protestantismul a înclinat spre ceea ce mai târziu va fi numit liberalism şi democraţie.

[5] Gânditori revoluţionari, protestanţi, adversari ai autorităţii monarhului absolutist.

[6] *G.V. Răcoasa*, Politica şi filosofia dreptului, (Althusius) în Istoria filosofiei moderne, vol. I, Bucureşti, 1937, p. 91.

[7] *Non singulis, sed conjunctim universis membris sive toto corpori consociato jus regni competit.*

pentru că aceasta este prin esența sa inalienabilă, ci poporul însărcinează prin voința și puterea sa anumiți magistrați sau funcționari să exercite în numele său anumite prerogative sau funcții. În concepția lui Althusius, monarhul deține puterea prin delegație, aceasta fiindu-i conferită de popor prin intermediul unui pact. Deși prezintă statul ca o federație a unor comunități autonome, Althusius susține unitatea națională întemeiată ideologic prin ideea de suveranitate a poporului.

Gânditorul care s-a aplecat cel mai mult și cu cele mai strălucite rezultate asupra fundamentării termenului de putere (suveranitate) și a legitimității sale este Jean Bodin în lucrarea Six livres de la Rèpublique (1577). Autorul pornește în analiza sa de la rolul primordial al statului, care constă în asigurarea, în beneficiul poporului, a „Binelui comun" și a Dreptății. Pentru a realiza cele două obiective, statul are nevoie de putere, definită de Bodin „suveranitate".

Suveranitatea are caracter absolut. Puterii statului i se subordonează tot ceea ce ține de viața în continuitate. Suveranitatea poate fi deținută și exercitată de o singură persoană (monarhia), de un grup (oligarhie aristocratică) sau de către popor (democrație). Dintre aceste forme de guvernământ, Bodin preferă monarhia, dar o „monarhie legitimă", în care regele nu conduce în mod tiranic (monarhia constituțională).

În ceea ce privește originea suveranității în cadrul monarhiei legitime, Bodin arată că aceasta aparține poporului care o transmite irevocabil și necondiționat Regelui. Așadar, poporul nu deleagă anumite prerogative de putere unui monarh, care ar avea un mandat limitat și revocabil, ci renunță pur și simplu la suveranitatea sa în favoarea monarhului ereditar[1]. „Poporul sau seniorii unei republici pot să dăruiască cuiva, pur și simplu, puterea suverană și perpetuă, ca să dispună de tot statul după bunul său plac și să o lase apoi cui va crede de cuviință, întocmai ca un proprietar care poate dărui lucrul său pur și simplu, fără altă cauză decât libertatea sa; aceasta e adevărata donație, care nu mai primește nicio condiție, odată făcută și desăvârșită, pe când celelalte donații, care sunt supuse la sarcini și condiții nu sunt adevărate donații. De aceea, suveranitatea dăruită unui principe cu anumite sarcini și condiții nu este o adevărată suveranitate"[2].

Bodin se îndepărtează de autorii care recunoșteau poporului dreptul la răzvrătire. În condițiile în care poporul „dăruiește", înstrăinează necondiționat și nelimitat în timp suveranitatea sa, monarhul nu este răspunzător față de popor, ci doar față de Dumnezeu. Responsabil este însă guvernul, care exercită prin delegație puterea suverană în numele statului. Puterea Monarhului este practic absolută, deoarece acesta decide potrivit bunului plac (*princeps legibus solutus* – „principele este în afara legilor").

Suveranitatea absolută a Regelui nu este totuși o calitate naturală a acestuia, ci o funcție sau putere civică, în virtutea căreia el ia măsuri pentru siguranța și fericirea supușilor săi. Regele trebuie să respecte în mod absolut persoana și averea supușilor săi[3].

---

[1] *P.P. Negulescu*, op. cit., p. 332-336.
[2] Ibidem.
[3] Idem, 338.

Bodin ţine seama de practica politică a regatelor din timpul său, care cunoştea instituţia Parlamentului sau a Stărilor generale. Parlamentul avea posibilitatea de a influenţa deciziile monarhului, în special în materie de impozite şi în privinţa declarării războiului şi încheierii păcii[1]).

Bodin este primul gânditor care recunoaşte într-o viziune modernă că suveranitatea aparţine în mod natural şi originar poporului. Faptul că acesta o înstrăinează Monarhului pierzând definitiv controlul asupra ei nu mai are relevanţă. Important este că se recunoaşte poporului calitatea de subiect de drept public, pentru că numai astfel putea să deţină suveranitatea şi mai ales să o înstrăineze. O concepţie foarte asemănătoare cu cea a lui Bodin o întâlnim la filozoful şi iezuitul spaniol Francesco Suarez. În De legibus ac Deo legislatore (1619), acesta consideră că puterea aparţine poporului, prin natura lucrurilor. Trăind într-o societate organizată, indivizii – în mod separat – consimt printr-un acord liber de voinţă să se subordoneze unei autorităţi politice sau suveranităţii. Suarez distinge mai multe puteri existente în societate. Dintre acestea, numai una este suveranitatea, celelalte fiind de drept privat (puterea părintească, puterea economică etc.). Autoritatea politică sau suveranitatea nu poate să rezide într-un singur om, întrucât oamenii sunt egali între ei, ci în totalitatea abstractă a cetăţenilor (naţiune).

Suarez circumscrie suveranitatea la puterea „de a face" legi. Dreptul de legiferare care înseamnă pur şi simplu suveranitate, aparţine în mod indivizibil tuturor membrilor societăţii. Suarez arată în tratatul său că din cele mai vechi timpuri popoarele au transmis puterea lor politică (suveranitatea) unei singure persoane sau unui grup restrâns de conducători. Este astfel dreptul poporului de a dispune de suveranitatea sa după bunul său plac. Suarez este astfel unul din precursorii concepţiei moderne asupra suveranităţii. Potrivit opiniei sale, existenţa suveranităţii este un drept natural al popoarelor şi o condiţie obiectiv necesară a organizării vieţii sociale. Forma în care se concretizează suveranitatea, adică delegarea (înstrăinarea) ei, condiţionată sau nu, depinde de voinţa poporului.

Ca şi Bodin, Suarez este adept al Monarhiei absolutiste şi susţine că poporul transmite suveranitatea sa în întregime şi necondiţionat Regelui. Se poate observa că pe acest tip de transfer al suveranităţii se bazează şi legitimitatea monarhiei absolutiste apărată de Suarez. Spre deosebire de Bodin, Suarez recunoaşte poporului dreptul de a se răzvrăti împotriva Regelui, care ar uzurpa suveranitatea prin forţă sau printr-un război nedrept.

Raportul între puterea suverană a poporului şi puterea de stat a căpătat, din perspectivă teoretică, noi dimensiuni în secolul al XVII-lea, caracterizat înainte de toate prin emanciparea economică şi ofensiva politică a burgheziei, manifestate îndeosebi în Anglia. Principalele evenimente din istoria constituţională a Angliei din această perioadă, în special cele două revoluţii burgheze şi, în general, starea cvasipermanentă de tensiuni politice, conflictul acutizat între popor şi rege, au repus cu

[1]) În Anglia, impozitele suplimentare *(Auxilia)* puteau fi percepute de Coroană încă din secolul al XVII-lea, doar cu acordul unui Consiliu special, compus din reprezentanţi ai lorzilor şi clerului înalt *(Commune consilium regni)*.

acuitate problema asigurării stabilității politice, siguranței individului, apărarea securității vieții și averii sale.

Pe acest fundal politic Hobbes reia vechile teze ale suveranității, arătând că pentru asigurarea și administrarea păcii între oameni, trebuie să existe o voință unică a tuturor indivizilor, realizată prin renunțarea de către fiecare persoană la propria voință egoistă și particular interesată în favoarea voinței supreme a unuia singur sau a unei adunări înzestrate cu puterea de constrângere. Autorul arată că în cuprinsul statului, persoana (Regele) sau adunarea (Parlamentul) cărora și-au supus toți cetățenii propriile voințe, constituie puterea suverană și, în această calitate, exercită dominația absolută asupra supușilor[1].

Voința supremă a Regelui sau a corpului politic electiv are o natură contractuală, indivizii consimțind, în schimbul siguranței publice generale, să renunțe la prerogativele ce li s-ar conferi de propria libertate haotică și concurentă cu orice altă libertate.

În concepția lui Hobbes, puterea de stat este o „putere transmisă" prin convenție tacită, grație căreia suveranitatea regelui sau a adunării este intangibilă, absolută și irevocabilă. Aceste idei promovate în De cive (1642), dar mai ales în monumentala operă Leviathan (1651), fac din acesta ultimul mare teoretician al absolutismului[2].

Secolul al XVIII-lea este secolul victoriei definitive și absolute a suveranității poporului, realizată în special prin contribuția Revoluției franceze din 1789 și a Revoluției americane din 1776. Cele două evenimente politice au pus bazele unei adevărate ideologii a suveranității populare, întemeiată pe filonul teoretic al operelor clasice ale antichității grecești și romane, și ale scriitorilor și gânditorilor Renașterii, încununate de scrierile lui Locke, Hobbes, Montesquieu, Rousseau și ale altor filozofi mai puțin cunoscuți.

§9. Transpunerea la nivel constituțional a principiului suveranității poporului

Transpunerea la nivel constituțional a principiului suveranității poporului a pus problema opțiunii pentru una dintre cele două teorii democratice asupra suveranității. Teoria care s-a impus a fost cea a suveranității naționale, chiar dacă unele constituții au folosit termenul de popor.

Constituția Franței din 4 septembrie 1791 prevedea că „suveranitatea este unică, indivizibilă, inalienabilă și imprescriptibilă. Ea aparține națiunii. Niciun segment din

---

[1] *Th. Hobbes*, Leviathan, apud *Bacon, Morus, Hobbes, Locke*, Ed. de Stat, București, 1951, p. 118. „Singura cale de a întemeia o putere comună care să fie în stare să-i apere pe oameni de invazia străinilor și de loviturile unuia împotriva altuia, asigurându-i în așa fel, prin propria lor dibăcie și prin roadele pământului, să poată să se hrănească și să trăiască mulțumiți, este să acorde toată puterea și forța lor unui singur *om* sau unei *adunări de oameni*, care să poată reduce toate voințele la una singură prin pluralitate de voturi".

[2] A se vedea, în acest sens, *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 196.

popor, niciun individ nu îşi pot atribui exercitarea ei". În aplicarea principiului suveranităţii populare, fundamentat şi susţinut cu ardoare de Rousseau, Constituţia din 1793 a prevăzut în art. 7 că „poporul suveran este universalitatea cetăţenilor francezi". Un text cu un conţinut similar prevede şi art. 17 din Declaraţia drepturilor şi îndatoririlor omului şi ale cetăţeanului, care figurează ca Preambul la Constituţia din 1795. În ceea ce priveşte exercitarea propriu-zisă a suveranităţii de către Naţiune, s-a admis principiul reprezentării acesteia prin cei aleşi de către alegători. Actuala Constituţie a Franţei, deşi stipulează principiul reprezentării, a făcut un compromis în favoarea teoriei suveranităţii populare, susţinute de Constituţia din 1946[1]. Astfel, art. 3 din Constituţia din 1958 prevede că „suveranitatea naţională aparţine poporului care o exercită prin reprezentanţii săi şi prin referendum", iar alin. final al art. 2 stipulează că principiul republicii este „guvernarea poporului de către popor şi pentru popor".

Constituţia Statelor Unite ale Americii, adoptată în 1787 nu conţine un text expres referitor la suveranitatea poporului. Principiul suveranităţii decurge însă din Preambulul Constituţiei: „Noi, Poporul Statelor Unite, în vederea unei Uniuni mai strânse, aşezării dreptăţii, asigurării Liniştii interne, înzestrării pentru apărarea comună, promovării Prosperităţii generale şi asigurării Binecuvântărilor Libertăţii pentru noi înşine şi pentru Prosperitatea noastră, decretăm şi promulgăm Constituţia de faţă pentru Statele Unite ale Americii".

În Europa, datorită influenţei exercitate de Revoluţia franceză de la 1789, principiul suveranităţii naţiunii s-a extins cu rapiditate şi a fost înscris în memorii, programe şi reforme constituţionale şi, evident, în constituţii. Articolul 5 din Constituţia Poloniei din 3 mai 1791 – prima Constituţie scrisă din Europa – stipula că întreaga putere în societatea civilă trebuie să izvorască din voinţa poporului. În Constituţia Belgiei, adoptată în 1831, se precizează că „Toate puterile emană de la Naţiune". Acelaşi principiu se găseşte în diferite reforme constituţionale şi în Moldova şi Muntenia, încă din 1822[2]. Proiectul de Constituţie a Moldovei, întocmit în 1822 („Constituţia cărvunarilor") preia şi transpune la realităţile sociale şi politice din Moldova la începutul secolului al XIX-lea, elementele esenţiale ale ideologiei revoluţionare consacrate în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 26 august 1789, printre care şi principiul suveranităţii poporului[3].

---

[1] Articolul 3 din Constituţie precizează că „suveranitatea naţională aparţine poporului francez".

[2] A se vedea *I.C. Filitti*, Izvoarele Constituţiei de la 1866 (Originile democraţiei române), Bucureşti, 1934, p. 8. Întregul sistem de reforme preconizat în Moldova şi Ţara Românească la începutul secolului al XIX-lea are la bază principiul suveranităţii poporului şi reprezentarea naţională.

[3] Proiectul se întemeiază pe „cererile cele mai însemnate ce se fac din partea obştiei Moldovei". Potrivit art. 1, „Norodul Moldovei, ca un norod ce din în vechime şi până astăzi a avut şi are sfinţit privilegiul slobozeniei şi acela al volniciei de a se oblădui cu ocârmuitorul său şi cu pravilele ţării sub umbrirea prea puternicei împărăţii căreia este supusă, cere de a avea şi folosinţa acestui privilegiu întru deplina legiuire cele căzute a dreptăţei şi în păzirei cele datornice a sa supuneri şi a credinţei sale către Înaltul Devleat".

Constituţia de la 1866 prevedea în art. 31 că „toate puterile statului emană de la naţiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegaţiune şi după principiile şi regulile aşezate în Constituţiunea de faţă". Un text identic conţinea şi Constituţia din 1923. Constituţia din 1938 a adus uşoare modificări redacţionale art. 33 din Constituţia din 1923, referitor la titularul suveranităţii.

Principiul suveranităţii naţionale şi cel al reprezentării au fost stipulate şi în „Constituţia Republicii Helvetice", elaborată la 12 aprilie 1798 la Paris, după modelul Constituţiei Franţei din acea vreme. După căderea împăratului Napoleon, cantoanele Elveţiei, căreia Congresul de la Viena din 1815 i-a recunoscut independenţa şi neutralitatea, şi-au adoptat constituţii proprii, în care au stipulat principiul suveranităţii naţionale şi principiul reprezentării. Aceste principii au fost revigorate sub impulsul ideologiei liberale a revoluţiei franceze din 1830. Constituţia Elveţiei din 1847, ca şi cea din 1848, consfinţesc suveranitatea cantoanelor potrivit principiului că puterea emană de la popor. Articolul 1 din Constituţia adoptată la 29 mai 1874 prevede că populaţia celor 23 de cantoane formează împreună Confederaţia elveţiană. Articolul 3 din Constituţie prevede că cele 23 de cantoane sunt suverane în măsura în care suveranitatea lor nu este limitată de Constituţia federală şi îşi exercită drepturile care nu sunt delegate puterii federale.

După cel de-al doilea război mondial, în practica constituţională a statelor europene, accentul s-a pus mai mult pe categoria de popor decât pe cea de naţiune. Ca atare, statele în cauză care şi-au adoptat constituţii noi, au proclamat solemn că suveranitatea aparţine sau rezidă în popor[1)].

Fostele state socialiste au proclamat în spiritul ideologiei oficiale a partidelor comuniste că puterea politică rezidă în popor şi că reprezentanţii acestuia exprimă

[1)] În preambulul Constituţiei Japoniei adoptată în 1946, se arată că principiul suveranităţii poporului este un principiu universal, recunoscut ca atare de umanitate şi că autoritatea guvernanţilor emană de la popor. Articolul 1 alin. (1) din Constituţia Italiei, promulgată la 27 decembrie 1947, statuează că suveranitatea aparţine poporului, care o exercită sub formele şi în limitele fixate de Constituţie. Articolul 20 alin. (2) din Constituţia R.F.G., adoptată la 23 mai 1949, prevede că suveranitatea emană de la popor. Ea este exercitată de popor prin alegeri şi referendum şi prin organele special învestite cu putere legislativă, executivă şi judecătorească. Constituţia Franţei din 1958 conţine o formulare hibrid, care combină teoria suveranităţii naţionale cu cea a suveranităţii populare. Astfel, art. 3 alin. (1) din Constituţie proclamă că suveranitatea naţională aparţine poporului. Constituţia Spaniei, adoptată în 1978, prevede, de asemenea, că „suveranitatea naţională rezidă în poporul spaniol; toate puterile statului emană de la el". Constituţia Suediei, promulgată în 1974, prevede în art. 1 că „În Suedia, suveranitatea emană de la popor. Suveranitatea naţională suedeză este fundamentată pe libertatea de opinie şi pe sufragiul universal şi egal. Ea se realizează printr-un regim constituţional reprezentativ şi parlamentar şi printr-o gestiune autonomă a colectivităţilor teritoriale. Suveranitatea se exercită în conformitate cu legile". Constituţia Portugaliei din 1976 proclamă în art. 112 că puterea politică aparţine poporului şi se exercită în condiţiile stabilite în Constituţie. Articolul 113 precizează chiar că „participarea directă şi activă a cetăţenilor la viaţa politică este condiţia şi instrumentul fundamental pentru a se ajunge la consolidarea sistemului democratic".

voinţa sa generală. În realitate, puterea poporului a fost lipsită de orice eficienţă, iar guvernanţii au condus potrivit principiilor absolutismului monarhic[1].

După înlăturarea sistemelor totalitare din Răsăritul şi Centrul Europei, principiul suveranităţii poporului a căpătat o revigorare deosebită, iar fostele state socialiste au proclamat solemn că suveranitatea rezidă în popor, iar acesta o exercită prin reprezentanţii aleşi sau prin referendum[2].

În unele Constituţii, cum ar fi de pildă cele ale Franţei, Spaniei, României, se foloseşte o expresie ambiguă: „Suveranitatea naţională aparţine poporului". Aceasta nu înseamnă că principiul reprezentării ar fi înlăturat sau atrofiat şi că mandatul aleşilor poporului ar fi imperativ. Deţinerea unei astfel de formulări ar putea consta în admiterea, alături de democraţia reprezentativă (care are la bază teoria suveranităţii naţionale) a democraţiei semi-directe (care rezidă în teoria suveranităţii populare). Într-adevăr, după al doilea război mondial şi îndeosebi în ultimele decenii, se pune un accent tot mai mare pe iniţiativele populare în materie legislativă (iniţiativa legislativă a cetăţenilor)[3] şi în consultarea directă a cetăţenilor în legătură cu problemele fundamentale ale politicii statale[4].

---

[1] Articolul 3 din Constituţia României din 1948 a prevăzut că „în Republica Populară Română întreaga putere de stat emană de la popor şi aparţine poporului. Poporul îşi exercită puterea prin organe reprezentative, alese prin vot universal, egal, direct şi secret". Constituţia a introdus şi instituţia mandatului imperativ, prevăzând că „reprezentanţii poporului în toate organele puterii de stat sunt răspunzători în faţa poporului şi pot fi revocaţi prin voinţa alegătorilor, în condiţiile stabilite de lege". Constituţia din 1952 a întărit dictatura proletariatului; deşi nu se referă expres la aceasta, art. 1 preciza că „Republica Populară Română este un stat al oamenilor muncii de la oraşe şi sate". Prin admiterea categoriei sociologice de „oameni ai muncii" recunoscută de Constituţie, se excludeau, indirect, celelalte clase şi categorii sociale de la exercitarea puterii. De altfel, art. 4 din Constituţie a prevăzut că „puterea aparţine oamenilor muncii de la oraşe şi sate, care o exercită prin Marea Adunare Naţională şi sfaturile populare". Constituţia din 1965 a stipulat că întreaga putere aparţine poporului, liber şi stăpân pe soarta sa. Potrivit art. 4 din Constituţie, poporul, deţinător suveran al puterii, o exercită prin Marea Adunare Naţională şi consiliile populare. Toate constituţiile statelor socialiste au prevăzut texte cu un conţinut asemănător.

[2] Articolul 2 din Constituţia Slovaciei, adoptată la 3 septembrie 1992, prevede că puterea de stat aparţine cetăţenilor, care o exercită direct sau prin reprezentanţii lor aleşi. Articolul 2 din Constituţia Cehiei, adoptată la 16 decembrie 1992, stabileşte că „poporul este sursa întregii autorităţi a statului; el o exercită prin organele puterii legislative, executive şi judecătoreşti". Art. 2 alin. (1) din Constituţia Moldovei, adoptată la 29 iulie 1994, prevede că suveranitatea naţională aparţine poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct şi prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituţie. Constituţia României, adoptată prin referendum la 8 decembrie 1991, stabileşte că suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum.

[3] Iniţiativa legislativă a cetăţenilor este recunoscută de pildă în Italia – Constituţia din 1947 art. 71 alin. (2); Spania – Constituţia din 1978 alin. (3); România – Constituţia din 1991, art. 73 alin. (1) şi art. 146 alin. (2).

[4] A se vedea, de pildă, referendumurile organizate în unele state europene privind aderarea acestora la Tratatul de la Maastricht sau referendumul organizat în Polonia la 18 februarie 1996 în cadrul căruia electoratul a fost chemat să se pronunţe asupra distribuirii generale a bunurilor statului către cetăţeni.

Aceste noi proceduri democratice au ca rezultat revigorarea conştiinţei sociale a cetăţenilor că puterea guvernanţilor emană de la ei şi că lor le aparţine puterea de a-i desemna sau înlocui de la conducere, în cazul în care randamentul social al actului de guvernare este inferior aşteptărilor celor guvernaţi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Participarea cetăţenilor la exercitarea puterii politice (sistemul electoral)

§1. Esenţa democraţiei – participarea poporului la conducere

Dintotdeauna, membrii oricărei colectivităţi sociale au tins sau au năzuit la un statut politic care să le confere condiţii prielnice pentru a se autoguverna sau, cel puţin, pentru a participa, prin reprezentare, la procesul de conducere socială. Pentru a-i convinge pe guvernanţi să le recunoască o asemenea aspiraţie – un adevărat drept natural – masele populare au folosit forţa armelor sau forţa spiritului şi adesea au reuşit. În dezvoltarea istorică a fiecărui popor pot fi identificate, astfel, diverse forme organizatorice, la început rudimentare, apoi din ce în ce mai evoluate, prin care membrii colectivităţii participau sau erau atraşi, într-un fel sau altul, la exercitarea unor atribute de conducere.

Emanciparea politică a individului, văzută desigur în plan geografic şi social-istoric, a marcat o treaptă superioară pe calea progresului umanităţii, devenind una dintre piesele de bază ale sistemului universal de valori social-umane.

Însăşi noţiunea de democraţie, în care filozofii greci din secolele V-IV î.e.n. au asimilat şi concretizat, din punct de vedere politic, o asemenea năzuinţă, a exprimat, în polisurile greceşti, forma de guvernare în care puterea era exercitată de către popor sau cu participarea substanţială a acestuia.

În ceea ce priveşte noţiunea de popor, trebuie precizat că aceasta trebuie înţeleasă prin raportare la un anumit cadru geografic şi social-istoric. În vremurile străvechi – chiar şi în statele care au constituit un sistem de guvernământ democratic – poporul constituia doar o categorie, un segment militar sau politic din totalitatea populaţiei. Chiar şi în condiţiile democraţiei sclavagiste ateniene, din categoria socio-politică de popor erau excluşi metecii, adică străinii stabiliţi pe teritoriul statului atenian, femeile, copiii şi sclavii[1)].

Fenomenul de reducere a poporului la un segment social – privit ca o categorie sociologică distinctă de nobilime – a fost preluat şi în Evul Mediu şi pus în evidenţă, îndeosebi, în „republicile burgheze", unde noua clasă socială pretinzând că este reprezentanta poporului a luptat în numele său pentru a accede la putere[2)]. În alte

---

[1)] *O. Drâmba*, Istoria culturii şi civilizaţiei, vol. I, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 574-579. „Caracteristica adevăratului cetăţean este că ia parte la funcţiunile de judecător şi de magistrat" (*Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 96). A se vedea şi *R.A. Dahl*, Democraţia şi criticii ei, Institutul European, Iaşi, 2002, p. 12-14.

[2)] A se vedea *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 169-175.

regiuni din Europa, poporul era raportat, dimpotrivă, la clasa nobiliară, acesteia recunoscându-i-se toate drepturile, în timp ce plebea, populaţia săracă sau aservită în diferite forme era lipsită de drepturile elementare ale fiinţei umane. Astfel, în Tripartitul întocmit în 1517 de juristul maghiar Ştefan Verböczi – cod de legi aplicat şi în Transilvania – categoria de popor era raportată exclusiv la nobili, restul populaţiei care nu avea un titlu nobiliar apelată cu numele plebe[1].

Mult mai târziu, în prima fază de dezvoltare a statelor socialiste (perioada cuceririi puterii) termenului sociologic de *popor* i s-a conferit o conotaţie politică. Astfel, din categoria politică de popor au fost excluşi exponenţii claselor sociale înlăturate de pe scena politică prin fraude electorale, abuzuri administrative, forţa represivă, chiar armată a aparatului de stat comunist. Acestora li s-a refuzat, o vreme, accesul la drepturile electorale, dreptul de asociere în partide politice, deşi prevederi constituţionale stipulau că puterea de stat „emană de la popor şi aparţine poporului".

În aceste condiţii, noţiunea de popor a primit o conotaţie sociologică restrictivă: „popor muncitor", iar pe plan politic a fost instaurată dictatura proletariatului – regim politic profund nedemocratic şi antiumanist care a negat şi încălcat drepturile naturale ale omului[2]. În ultima fază de evoluţie a societăţii socialiste, noţiunea de popor a fost extinsă practic la întreaga populaţie, dar din punct de vedere social şi politic, poporul a fost marginalizat de către structurile de partid şi de stat şi lipsit de drepturile politice.

În filozofia greacească din secolele V-IV î.e.n., strălucit reprezentată de gândirea lui Pericle, Platon, Aristotel, Demostene ş.a., puterea politică se exercita prin intermediul unor adunări ale cetăţenilor, fiecare dintre ei fiind dator să exercite această putere potrivit principiului că cetăţenii sunt datori să participe în măsură egală la rezolvarea treburilor politice ale Cetăţii[3].

Idealul *Secolului lui Pericle* era crearea unui sistem de guvernământ în care individul angajat, înainte de toate, în problemele Cetăţii sau ale Polisului, se supunea Adunării poporului care era omnipotentă, ea luând cele mai importante hotărâri, inclusiv ostracizarea celor care se făceau vinovaţi de crime sau prezentau un pericol

---

[1] *Nomine autem, et appellatione populi, hoc in loco intellige; solummodo dominos praelatos, barones, et alios magnates, atque quoslibet nibiles; sed non ignobiles. Licet iste terminus populis; includat omnes nobiles, et ignobiles pariter; de ignobilibus tamen (qui plebis nomine intelliguntur) in hac parte nihil est at propositum* (*W. István*, Harmaskönyve, Ed. Sándor Kolosvári, Kelemen Óvári, Flanklin-Társulat, Budapest, 1897, p. 228). „Iar prin numele şi denumirea de *popor*, în acest loc, se înţeleg numai domnii prelaţi, *baroni şi alţi magnaţi, precum şi ceilalţi nobili*, dar nu nenobilii. Dar deşi acest termen de popor cuprinde deopotrivă pe *toţi nobilii* şi nenobilii, totuşi despre nenobili (care sunt arătaţi cu numele de plebe) nu este locul a trata în această parte. Iar prin denumirea de plebe se înţeleg cei nenobili" (*Şt. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 122).

[2] A se vedea, în acest sens, şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 161-193.

[3] *O. Trăsnea*, Ştiinţa politică. Studiu istorico-epistemologic, Ed. Politică, Bucureşti, 1970; *V. Măgureanu*, Puterea politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1979, p. 15-30.

pentru polis[1]. Întreaga gândire politică a Greciei antice este axată în jurul ideii şi practicii democraţiei. Imaginând în secolul al IV-lea î.e.n. un „Stat ideal", Aristotel, titanul filozofiei politice a lumii greceşti în epoca sclavagistă, punea accentul pe capacitatea şi disponibilitatea cetăţenilor de a îndeplini o funcţie socială conferită de Adunarea poporului, dar şi de a se supune fără rezerve autorităţii acesteia. Edificiul statal imaginat de filozoful grec, se întemeia pe ideea că fiecare cetăţean trebuie să fie succesiv guvernant şi supus[2].

Dar, dacă gânditorii care au analizat democraţia sclavagistă ateniană au excelat în formularea unor concepte teoretice devenite teme de referinţă chiar în epoca lor, nu este mai puţin adevărat că şi la alte popoare au fost instituţionalizate forme embrionare de putere sau de autoritate publică bazate pe principiul participării cetăţenilor la conducerea statului. Este, astfel, semnalată la multe alte popoare antice, Adunarea poporului – organism format din oşteni (cetăţeni purtând arme) şi înzestrat îndeosebi cu prerogative militare.

O astfel de adunare este menţionată de istoricul roman Diodor din Sicilia într-un pasaj, în care descrie nemulţumirea războinicilor geto-daci faţă de intenţia regelui Dromichete de a-l elibera pe regele Lysimach făcut prizonier de către daci şi hotărârea lor, luată de comun acord, de a-l ucide pe agresor[3]. O altă sursă antică ne indică consultarea poporului de către regele dac Scorilo asupra alternativei păcii sau războiului cu Imperiul Roman[4]. Obiceiul respectiv a devenit, prin repetare continuă, cutumă şi s-a păstrat generaţii peste generaţii. Ne confirmă acest lucru şi savantul Nicolae Iorga când ne spune că în Evul Mediu în cele două ţări româneşti, poporul „participa nu numai la alegerea Domnului, dar şi atunci când este vorba de luat o mare hotărâre politică externă privitoare la întreaga îndreptare a Statului; o politică de *instinct naţional*, care nu se ţine numai în domeniul retoricei, ci se razimă pe o consultaţie reală a unui instinct manifestat în forme tradiţionale"[5].

După mai mult de un mileniu şi jumătate, în care în Europa conceptul şi practica democraţiei s-au cufundat în uitare, doctrina constituţională a reuşit să îmbrace într-o formă publicistică atrăgătoare o realitate frapantă de care conştienţi au devenit, chiar şi silit, monarhul absolut şi clasa nobiliară: suveranitatea nu poate aparţine Regelui şi, deci, nu poate fi exercitată exclusiv de către acesta, deoarece izvorăşte de la

---

[1] *J. Touchard*, op. cit., p. 18. „Cetăţeanul este individul care poate avea în adunarea publică şi la tribunal vot deliberativ, oricare ar fi de altfel statul al cărui membru este; şi înţeleg prin stat o mulţime de oameni de felul acesta, care posedă tot ce-i trebuie, spre a trăi mulţumită" (*Aristotel*, op. cit., p. 98).

[2] *O. Trăsnea*, Filozofia politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1986, p. 98. „Se laudă mult talentul cuiva de a şti să se supună deopotrivă şi să guverneze, şi trece drept virtutea supremă a cetăţeanului să ştie totdeauna să guverneze şi să se supună" (*Aristotel*, op. cit., p. 103).

[3] A se vedea *G. Popa-Lisseanu*, Dacia în autorii clasici, I. Autorii latini clasici şi postclasici, II. Autorii greci şi bizantini, Ed. Vestala, Bucureşti, 2015, p. 233.

[4] *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 53.

[5] *N. Iorga*, Istoricul Constituţiei româneşti, în Noua Constituţie a României, Institutul Social Român, Bucureşti, 1922, p. 11.

Naţiune. În consecinţă, Naţiunea este îndreptăţită să participe la exercitarea puterii politice fie prin reprezentanţii ei, fie în mod direct[1].

De la conştientizarea şi acceptarea acestui adevăr, fixat mai întâi în cutuma constituţională şi apoi în prima constituţie scrisă au trecut multe secole. Istoria constituţională a fiecărui stat consemnează revolte populare, răscoale, războaie, insurecţii, lovituri de stat, toate fiind purtate în numele sau împotriva acestui adevăr. Astăzi, problematica democraţiei – a celei reprezentative ca şi a celei directe – cunoaşte o revigorare deosebită. Dacă analizăm cu atenţie momentul istoric şi motivaţia recurgerii, ca metodă de guvernare, la instituţia reprezentării în completarea conducerii prin Consiliul privat al Regelui, şi nu ca o alternativă la acesta, vom observa că iniţial, reprezentanţii poporului convocaţi de Rege erau simple instrumente prin care acesta îşi legitima anumite decizii, îndeosebi perceperea unor impozite şi taxe. Cu sau fără reprezentanţii poporului, guvernarea Regelui conserva interesele Coroanei şi ale nobilimii. De abia la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea s-a format o legătură între democraţie şi reprezentare. Democraţia a fost privită în acea epocă ca singură alternativă la vechiul regim absolutist, iar reprezentarea ca un instrument de cuprindere a unor pături largi ale populaţiei la actul de guvernare, în primul rând, pentru a legitima parlamentul şi guvernul.

Democraţia reprezentativă, definită ca o democraţie indirectă, în care poporul nu guvernează el însuşi, ci îşi alege reprezentanţii care să îl guverneze[2], rămâne şi în prezent instrumentul preferat pentru exprimarea voinţei suverane a poporului. Reprezentanţii poporului se îndepărtează, însă adesea ca tendinţă socială, de cei care i-au delegat, exercitându-şi prerogativele ca o clasă de politicieni, ca un grup de elită care se pregăteşte în mod special pentru a ocupa funcţii politice în aparatul de stat[3]. Apare astfel o întrebare legitimă: de cine este mai legat Guvernul, de mediile de afaceri şi financiare sau de corpul electoratul? Întrebarea are o legătură directă cu fenomenul corupţiei, prezent în orice stat modern, şi care este întreţinut nu atât de iniţiatorul privat, cât de vârfurile oligarhiei politice recrutate în structurile reprezentative ale statului, prin intermediul unor jocuri politice şi financiare la nivel local sau central[4].

Membrii clasei politice sunt recrutaţi, de regulă, din acelaşi mediu social, ceea ce face să apară un model de conştiinţă şi comportament social mereu repetabil la noile generaţii de politicieni. Aceştia solicită periodic reconfirmarea legitimităţii electorale, dar între mandate legătura lor cu cetăţenii din circumscripţii se estompează sau se formalizează în raporturi de reprezentare de convenienţă.

Analizele statistice privind profilul social şi profesional al membrilor Parlamentului, precum şi numeroase studii sociologice pun în evidenţă apariţia unei profesii politice la care, au acces cu prioritate componenţi ai categoriilor sociale înstărite, cu

---

[1] *F. Lundberg*, The Myth of Democracy, Carol Publishing Group, New York, 1989, p. 7-10.

[2] *G. Sartori*, Teoria democraţiei reinterpretată, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 118.

[3] A se vedea, în acest sens, *L. Boia*, Mitul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2003, p. 32.

[4] Idem, p. 33.

educaţie universitară prestigioasă, cu o cultură politică transmisă, de regulă, prin legături de familie. Parlamentarii care provin din medii sociale modeste au acces restrâns la funcţii politice influente. Ar fi greu de admis că „fruntaşii" clasei politice care ocupă poziţii sau posturi de elită în ierarhia puterii ar renunţa la anumite privilegii inerente funcţiilor pe care aceştia le ocupă şi că ar decide exclusiv în interesul poporului[1]. Din păcate, însă, nu sunt puţine situaţiile când guvernanţii lasă cu abilitate impresia că cei care decid sunt alegătorii[2]. Pentru a fi cu adevărat eficientă şi legitimă, democraţia reprezentativă, ca şi cea participativă trebuie să devină funcţională şi profitabilă, dar nu clasei politice şi clientelei sale legate de interese financiare şi de afaceri, ci poporului. Acesta trebuie să aibă la dispoziţie instrumente eficace de control cetăţenesc asupra propriilor reprezentanţi.

Democraţia este funcţională în măsura în care cerinţele şi aşteptările cetăţenilor capătă o formă normativă prin intermediul instrumentelor puterii statale. Exprimând voinţa suverană a poporului, acestea fac posibilă guvernabilitatea democraţiei. Prin funcţionalitatea democraţiei, înţelegem principiile şi instrumentele de funcţionare ale acesteia. De pildă, regula majorităţii constituie un principiu funcţional al democraţiei. Accesul general la guvernare este un alt principiu funcţional al democraţiei.

Democraţia este legată de egalitatea între cetăţeni şi de libertatea de care se bucură aceştia. Un sistem politic în care în locul egalităţii se proclamă discriminarea şi privilegiile de care beneficiază o parte a societăţii, iar libertăţile primare sunt îngrădite de puterea statală nu poate fi definit ca fiind democratic.

Funcţionalitatea democraţiei depinde în mare măsură şi de transparenţa actului de guvernare, asigurată nu numai de mediile de informare – adesea legate şi ele de oligarhia politică – ci în mod direct, prin organizarea de întâlniri ale parlamentarilor cu alegătorii, dezbaterea publică a unor proiecte de lege sau a altor măsuri legislative, asigurarea unor oportunităţi efective, pentru ca fiecare cetăţean să se informeze operativ, corect şi complet asupra politicilor publice iniţiate de Guvern. La acestea ar trebui să se adauge organizarea de referendumuri abrogative, atragerea reală a reprezentanţilor societăţii civile în compunerea unor structuri statale, dreptul societăţii civile de a propune programe de dezvoltare la nivel local sau sectorial, atragerea cetăţenilor la înfăptuirea actului de justiţie pentru anumite cauze penale, declararea reală şi corectă de către demnitari a averilor proprii şi a conflictelor de interese, precum şi introducerea unor sancţiuni legale exemplare în cazul nerespectării acestei obligaţii, prezenţa săptămânală a membrilor Guvernului în Parlament, şi îndeosebi a primului-ministru în cadrul „orei ministeriale", stabilirea unui statut al opoziţiei parlamentare care să-i permită critica liberă a politicii şi activităţii tuturor departamentelor şi agenţiilor guvernamentale, întocmirea rapidă şi difuzarea publică a unor sinteze privind activitatea parlamentară zilnică, crearea unui canal public TV pentru

[1] Această nouă diviziune socială devine tot mai evidentă şi pentru clasa politică românească, interesată în conservarea şi apărarea privilegiilor sale, de la indemnizaţii şi sistemul de pensii, până la asigurarea unui confort material sporit la sediul instituţiilor publice.

[2] A se vedea *L. Boia*, op. cit., p. 134.

redarea în direct a dezbaterilor parlamentare ş.a[1]. Nicio constituţie nu poate ignora afirmarea într-o formă sau alta a dreptului poporului de participare la exercitarea puterii. În acest fel, năzuinţa spre autoguvernare, sau, altfel spus, participarea poporului în calitate de titular al suveranităţii, la exercitarea puterii politice, a fost sancţionată de puterea constituantă, devenind un drept constituţional.

Nici în epoca contemporană, referirea la noţiunea de popor, ca titular al suveranităţii – pe care se bazează întreaga doctrină şi practică constituţională a democraţiei – nu are în vedere totalitatea membrilor unei comunităţi sociale, dar nici nu exclude unele clase sociale. Din punct de vedere al problematicii accesului popular la exercitarea puterii politice, prin termenul de popor se înţelege ansamblul indivizilor cărora statul le recunoaşte calitatea de cetăţeni ai acestuia, şi în această calitate, aptitudinea de a participa în anumite condiţii la diferite proceduri electorale prin care se exprimă voinţa naţională. Din acest punct de vedere, noţiunea de „popor" este

---

[1] De un real interes s-ar bucura, în acest sens, un drept recunoscut constituţional unui segment din populaţia ţării (de pildă, de 100.000 de cetăţeni cu drept de vot) de a propune Camerelor legislative sau Parlamentului dezbaterea unor probleme de interes social larg, cum ar fi consumul de droguri, consecinţele dăunătoare ale fumatului sau consumului excesiv de alcool, programe şcolare sau educative, dezvoltarea mişcării sportive, starea siturilor arheologice s.a. Astfel de dezbateri atrag interesul unor largi pături sociale. Pe această cale, s-ar putea stabili forme instituţionalizate de parteneriat între cetăţeni şi Parlament. Includerea unui asemenea drept la o viitoare revizuire a Constituţiei României, ar întări, după părerea noastră, caracterul democratic al statului român. Justificarea recunoaşterii acestui drept constituţional constă în faptul că într-un stat democratic, cetăţenilor trebuie să li se garanteze oportunitatea de a-şi face cunoscute Guvernului, ideile, opiniile şi chiar voinţa cu privire la diferite aspecte ale dezvoltării societăţii. Beneficiind de surse de informare variate, având o pregătire de specialitate deosebită şi un grad de cultură ridicat, cetăţeanul poate fi competent pentru guvernare, la fel ca un parlamentar, de pildă. Dacă avem în vedere deja recunoscutul drept de petiţie, aparţinând oricărui cetăţean, iniţiativa legislativă cetăţenească, precum şi alte instrumente prin care poporul îşi face cunoscută voinţa sa politică, putem contura în linii generale un tablou dezirabil al unei societăţi democratice reale, deşi aceasta ca orice categorie politică şi socială nu şi-a epuizat nici pe departe conţinutul şi formele. Politologul american Robert Dahl atrăgea atenţia că într-o democraţie consolidată, Constituţia ar putea fi alcătuită în aşa fel încât să ofere cetăţenilor posibilitatea de a trage la răspundere liderii politici pentru deciziile, faptele sau conduita lor, într-un interval de timp „acceptabil". Orice guvernant este dator să-şi pună întrebarea dacă fiecare cetăţean în parte şi corpul electoral în întregul său sunt satisfăcute doar de drepturile constituţionale privind: iniţiativa legislativă cetăţenească; dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales; precum şi de dreptul de a fi consultat printr-un referendum naţional sau local asupra anumitor probleme de interes general sau comunitar. Rolul electoral al cetăţeanului de a-şi exprima voinţa în ceea ce priveşte recrutarea membrilor Parlamentului, corespunde condiţiilor secolului al XIX-lea. A apela la votul cetăţenilor din patru în patru ani, numai pentru a legitima o instituţie politică, după care legătura între Guvernant şi cetăţean se limitează la producţia legislativă a Parlamentului, este un demers păgubitor pentru o adevărată societate democratică şi un preţ greu de plătit de stat pentru a-şi asigura un anumit grad de legitimitate. La început de mileniu se cer inventate noi forme democratice de exprimare a suveranităţii populare. Cetăţeanul este interesat să participe sau, cel puţin să fie consultat în stabilirea unor politici publice.

circumscrisă noţiunii de „electorat" sau „corp electoral"[1]. Forma clasică de manifestare a dreptului de participare la guvernare, consacrat în toate constituţiile statelor moderne, constă în dreptul de a alege şi dreptul de a fi ales.

Dacă în comunităţile sociale antice, puţin numeroase (democraţia sclavagistă grecească) era posibilă democraţia directă prin întrunirea cetăţenilor şi adoptarea în comun a unor hotărâri majore, în statele moderne, democraţia directă nu mai este posibilă în formele pe care le-a cunoscut antichitatea[2]. Ca formă de guvernământ, democraţia contemporană prezintă puţine legături cu democraţia ateniană. În primul rând, în polisurile greceşti, noţiunea de popor avea un caracter restrâns. Astăzi, a concepe democraţia fără o largă cuprindere a cetăţenilor, mijlocită prin votul universal, ar fi o aberaţie. În al doilea rând, grecii nu cunoşteau instituţia desemnării prin vot a celor învestiţi să legifereze. În al treilea rând, în polisurile greceşti nu exista o instituţie politică în faţa căreia să răspundă cei ce îndeplineau diferite magistraturi în stat. În al patrulea rând, în cetatea Atenei nu exista conceptul de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti, deşi membrii polisului beneficiau de anumite drepturi civile. Deosebirile pot continua, extinzându-se şi la alte aspecte sociale şi politice. Este unanim acceptat că fiecărei epoci îi corespunde un anumit tip de guvernare.

Una dintre trăsăturile speciale ale democraţiei ateniene este libertatea cuvântului recunoscută în mod egal tuturor cetăţenilor polisului. Mai târziu, libertatea cuvântului va fi concretizată într-un puternic instrument de persuasiune şi manipulare a cetăţenilor: cuvântarea. Conducătorii trebuie să fie foarte buni oratori pentru a-şi convinge auditorii în dezbateri contradictorii. Discursul politic devine în aceste condiţii un instrument al puterii personalizate de iscusinţa retorică a fiecărui orator[3]. Iată de ce accesul la exerciţiul democratic în epoca contemporană se face prin reprezentare care conferă conceptului participării maselor la exercitarea puterii un conţinut concret, material. Niciun Guvernant nu se încumetă să stabilească şi să adopte proiecte sociale sau politici publice fără să ţină seama de voinţa suverană a corpului electoral. Tot atât de adevărat este că nici cetăţenii nu acceptă deciziile care îi privesc, dacă acestea au fost stabilite împotriva voinţei lor ori fără participarea reprezentanţilor lor. Aceasta este, de fapt, justificarea pragmatică a recurgerii la democraţia reprezentativă, instrument prin care, aşa cum observa Robert Dahl, cetăţenii îşi aleg conducătorii, făcându-i mai mult sau mai puţin responsabili şi prelungindu-le mandatul prin noi alegeri sau, dimpotrivă, retrăgându-le încrederea la alegerile ulterioare[4].

---

[1] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 631.

[2] În Preambulul Convenţiei europene a autonomiei locale, încheiată la Strasbourg, la 15 octombrie 1985, se arată că dreptul cetăţenilor de a participa la treburile publice poate fi exercitat în mod cel mai direct la nivel local.

[3] Sistemul polisului implică, mai întâi, o extraordinară preeminenţă a cuvântului asupra tuturor celorlalte instrumente ale puterii ce devine unealta politică prin excelenţă, cheia oricărei autorităţi în stat, „instrumentul de comandă şi de dominaţie asupra semenilor" (a se vedea *J.P. Vernant*, Originile gândirii greceşti, Ed. Symposion, Bucureşti, 1995, p. 68, 69).

[4] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 91.

Până la consacrarea în primele constituţii scrise a principiilor guvernării democratice, aceasta era percepută ca un ansamblu de instrumente prin care, în cadrul republicilor, familii nobiliare, breslele, oraşele mai importante îşi desemnau reprezentanţii învestiţi cu anumite mandate imperative, constând în votarea legilor, stabilirea unor taxe şi impozite stabilirea unor proiecte sociale, politici s.a.

În momentul când s-a pus problema guvernării democratice a unui stat cu un teritoriu întins şi cu o populaţie numeroasă, democraţia nu se putea înfăptui decât ca o democraţie reprezentativă, dar reprezentanţii poporului nu au mai primit un mandat imperativ, fiind aleşi pe alte criterii.

Sigur că formele de participare sunt diferite de la un stat la altul, potrivit regimului politic, condiţiilor concret-istorice, tradiţiilor democraţiei, culturii politice a cetăţenilor, intereselor cercurilor şi forţelor politice care îşi dispută opţiunile electoratului ş.a. Democraţia, într-un cadru socio-economic şi politic inadecvat, devine o forţă a instabilităţii. Nu poţi să aplici reţetele unei democraţii verificate istoric la o societate care aspiră la democraţie. Una este modelul care îşi păstrează valoarea şi alta este problema aşezării modelului pe un sol germinativ inadecvat. O astfel de „societate democratică" va fi plină de contradicţii care vor împiedica progresul ei. Caracterul autentic al exerciţiului democratic este conferit de garanţiile materiale, politice şi juridice acordate de stat pentru ca cetăţenii să-şi exercite liber şi deplin dreptul lor suveran de a participa la conducere.

Cele mai importante garanţii juridice pentru exercitarea acestui drept sunt stabilite prin sistemul electoral. Conceptul de sistem electoral este controversat în doctrina constituţională. În literatura politologică şi juridică occidentală se foloseşte îndeobşte noţiunea de drept de vot[1] sau cea de drepturi electorale[2].

§2. Dreptul de vot

Dreptul de vot poate fi definit ca *dreptul recunoscut, în condiţiile legii, cetăţenilor unui stat de a-şi exprima în mod liber, direct sau indirect opţiunea electorală pentru un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent.* Dreptul de vot se exprimă în mod obişnuit prin completarea unui buletin de vot şi depunerea acestuia în urnă[3]. Exercitarea acestui drept are ca scop alegerea membrilor Parlamentului sau a Preşedintelui, ai consiliilor locale şi a primarilor, a altor persoane în diverse funcţii publice eligibile (guvernator, şerif, judecător ş.a.). Prin urmare, prin exercitarea dreptului de vot, cetăţenii contribuie la constituirea structurii de guvernare la nivel central şi local într-un anumit stat. Fiecare stat deţine dreptul suveran de a stabili funcţiile publice eligibile şi condiţiile

---

[1] *Ch. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 51.

[2] *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 721 şi urm.

[3] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 310, 311.

în care cetăţenii săi îşi exercită dreptul de a alege persoanele care candidează pentru aceste funcţii.

Dreptul de vot se exercită în modalităţi diverse, practic, fiecare stat stabilind în mod distinct, printr-o lege, procedurile electorale. Esenţial este ca votul să fie exprimat liber, fără nicio constrângere sau presiune, deci să fie manifestarea neviciată a voinţei personale şi a conştiinţei politice şi civice a alegătorului.

În prezent, practica constituţională generală a consacrat votul universal (votul recunoscut tuturor cetăţenilor, cu anumite excepţii prevăzute expres de lege). În evoluţia constituţională a statelor lumii pot fi identificate sisteme care au limitat exercitarea dreptului de vot, în funcţie de avere, de pregătire sau capacitate intelectuală, de apartenenţa la anumite clase sociale, de calitatea de membru al unor partide sau formaţiuni politice, de apartenenţa la o comunitate etnică sau religioasă ş.a. Într-un sens general, toate aceste restrângeri ale dreptului de vot sunt apreciate ca discriminări. Unele dintre ele au avut un caracter istoric, menţinerea lor şi astăzi în unele sisteme constituţionale fiind simbolică, altele au dispărut. Anumite restricţii impuse exercitării drepturilor electorale prezintă o gravitate deosebită, fiind adevărate încălcări ale dreptului natural (de exemplu, excluderea de la vot a cetăţenilor aparţinând unei anumite clase sociale, comunităţi etnice sau religii sau unui anumit partid politic).

§3. Sufragiul cenzitar

Acest sistem a fost cel mai răspândit şi a constat în recunoaşterea calităţii de alegător şi implicit a dreptului de vot, cetăţenilor având un anumit venit anual evaluabil în titluri de proprietate imobiliară (terenuri, clădiri) sau stabilit în funcţie de cuantumul impozitelor plătite anual asupra veniturilor încasate.

Motivaţia unui asemenea sistem de vot pare simplă, cu condiţia de a ne situa în epoca în care s-a aplicat: în acea epocă (sfârşitul secolului al XVIII-lea – începutul secolului al XX-lea), averile importante, îndeosebi proprietăţile funciare, erau concentrate la o parte restrânsă a populaţiei, formând o „elită socială". Aceasta avea rolul determinant în procesul de conducere socială, era sursa importantă de venituri ale statului, deci sursa veniturilor unui stat. Averea face să apară spiritul conservator, iubitor de linişte şi ordine, elemente atât de necesare într-o guvernare. În sfârşit, averea implică o responsabilitate. Acei care au avere mai mare, plătesc impozitele cele mai mari. Răspunderea greşelilor guvernamentale se repercutează în mod mai evident asupra lor. Acei care suportă această răspundere, trebuie să aibă şi dreptul de a conduce[1]). Categoric, aserţiunea făcută exact acum şase decenii este corectă, repet, dacă ne situăm în epoca respectivă. Astăzi, responsabilitatea guvernării are alte conotaţii. În ultimă instanţă, alegătorii sunt responsabili pentru „reaua gestiune a afacerilor publice" deoarece au „ales" guvernanţii incapabili. Totodată, asupra lor se răsfrâng toate consecinţele negative ale unei astfel de guvernări. Concluzia: toţi

[1]) *P. Negulescu, G. Alexianu,* Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 440.

cetăţenii au vocaţia de alegători. În România, votul cenzitar a fost introdus prin Legea electorală din 1864, care împărţea electoratul în două categorii: electoratul rural (cei care plăteau o dare către stat de 48 lei); electoratul urban (cei care plăteau o dare către stat de 110 lei). Acest sistem s-a păstrat până în anul 1917.

De la regula votului cenzitar pot fi stabilite şi excepţii. Astfel, art. 3 din Legea electorală din 1864 prevedea că în Principate aveau dreptul de a fi scutiţi de censul de avere alegătorii având calitatea de preoţi ai parohiilor, profesorii academiilor şi ai colegiilor, doctorii şi licenţiaţii diferitelor facultăţi, avocaţii, inginerii şi arhitecţii ş.a.[1)]

Sistemul votului cenzitar a fost suprimat în întregime în ultimele decenii, astfel încât el poate fi analizat ca o relicvă istorică a unei „democraţii cenzitare". Astfel, parag. 1 al Amendamentului 24 al Constituţiei S.U.A. adoptat în anul 1964 prevede că „dreptul cetăţenilor Statelor Unite de a vota în orice alegeri preliminare sau de alt fel pentru Preşedinte sau vicepreşedinte, pentru electorii pentru Preşedinte sau vicepreşedinte ori pentru senator sau Reprezentant în Congres, nu va fi refuzat sau limitat de către Statele Unite sau oricare stat, datorită neplăţii unei taxe pe cap de locuitor sau oricărui alt impozit".

§4. Sufragiul intelectual

Potrivit practicii constituţionale a unor state, „acordarea" sau recunoaşterea dreptului de vot a fost condiţionată de deţinerea de către alegător a unui certificat, diplomă sau a oricărui act care îi atesta pregătirea intelectuală. Este vorba despre ceea ce profesorul francez Charles Cadoux numeşte „aptitudinea intelectuală" de a vota. Aceasta a fost aplicată frecvent în Europa până în a doua jumătate a secolului al XIX-lea. În unele regiuni (coloniile franceze) s-a practicat şi după cel de-al doilea război mondial, iar în unele state sudice ale Statelor Unite se practică şi astăzi, cel puţin pentru anumite alegeri[2)]. În esenţă, acest sistem răspunde cerinţei ca alegătorii, având un nivel ridicat de pregătire intelectuală şi de înţelegere a fenomenelor politice, a jocului politic, să fie în măsură să cunoască şi să înţeleagă platformele şi programele electorale ale partidelor, să facă judecăţi de valoare pertinente asupra prezentării candidaţilor care sunt înscrişi în competiţia electorală, deci să aibă o cultură politică[3)].

[1)] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, ed. 2, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2000, p. 370.

[2)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 314.

[3)] A se vedea, în acest sens, *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 441. Democraţia este astfel caracterizată prin faptul că puterea asupra deciziilor autoritare semnificative într-o societate este distribuită în rândurile populaţiei. Se aşteaptă ca omul obişnuit să ia parte activă la afacerile guvernamentale, să fie conştient de modul în care sunt luate deciziile şi să-şi facă cunoscute concepţiile (*G.A. Almond, S. Verba*, Cultura civică, Ed. du Style, Bucureşti, 1996, p. 143).

§5. Excluderea de la vot a anumitor categorii de cetăţeni

Practic, acesta nu este un sistem de vot, deşi în doctrina constituţională franceză este denumit „sufragiu politizat", ci o excludere arbitrară de la dreptul de vot a exponenţilor anumitor clase sociale sau a celor care deţin calitatea de membru al anumitor partide şi formaţiuni politice. Motivele excluderii sunt exclusiv politice. Practic, în toate ţările socialiste adversarii regimului comunist au fost excluşi de la exercitarea drepturilor electorale până în momentul când liderii politici comunişti au considerat că opoziţia politică a fost lichidată sau îngenunchiată şi silită să se conformeze ideologiei şi practicii politice a guvernantului comunist.

§6. Votul universal

Dreptul de vot universal este un adevărat drept natural pe care statul este dator să-l garanteze fiecărui cetăţean. Votul universal este proclamat în toate constituţiile moderne. El este recunoscut exclusiv cetăţenilor statului respectiv. Acordarea dreptului este condiţionată de îndeplinirea unei anumite vârste („majoratul politic"), ca şi de întrunirea unor cerinţe vizând conduita socială a alegătorilor. În general, vârsta minimă pentru a vota este 18 ani. În unele perioade „majoratul politic" se acorda la împlinirea vârstei de 21 ani. În anumite situaţii, vârsta legală pentru a exercita acest drept a fost coborâtă la 16 ani (la referendumul organizat în România în noiembrie 1986).

În ceea ce priveşte conduita alegătorului, se cere ca acesta să nu fi fost condamnat pentru anumite infracţiuni la pierderea drepturilor electorale (în unele sisteme constituţionale se face referire la crime sau delicte). Alte categorii excluse în mod obişnuit de la dreptul de vot sunt debilii sau alienaţii mintal puşi sub interdicţie de autoritatea competentă printr-un act valabil. În general, în legile electorale sunt prevăzute expres incapacităţile electorale. În sistemul nostru electoral nu au drept de vot debilii sau alienaţii mintal puşi sub interdicţie, precum şi persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

În unele sisteme constituţionale şi în anumite etape de dezvoltare a unor state, au fost excluse de la dreptul de vot femeile sau cei care nu au împlinit o anumită vârstă. De asemenea, motivându-se principiul valabil şi astăzi, că militarilor le este interzis să se implice la viaţa politică, aceştia au fost excluşi multă vreme de la dreptul de vot. În prezent, cele mai multe state recunosc acest drept militarilor[1)].

6.1. Exercitarea dreptului de vot universal

Este în general admis că votul sau sufragiul universal este egal, direct (sau indirect) şi secret. În unele sisteme electorale se mai adaugă şi alte caracteristici. De pildă, pe lângă cele trei caracteristici menţionate, noua Constituţie a României, ca de altfel şi alte constituţii, stabilesc că votul este liber exprimat. Exercitarea dreptului de

---

[1)] Despre istoricul adoptării şi extinderii sistemului de vot universal, a se vedea *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 442-448.

vot este condiţionată, între altele, „de majoratul politic" al alegătorului, care se acordă în funcţie de vârsta acestuia. În acest sens, dreptul la vot presupune că alegătorul are o vârstă care îi permite să înţeleagă importanţa socială a alegerilor şi, în consecinţă, să aibă o reprezentare cât mai reală a acestora. În general, majoratul politic coincide cu majoratul legal (18 ani).

Votul egal înseamnă că fiecare alegător dispune de un singur vot. Pentru a se garanta egalitatea votului, fiecare stat adoptă măsuri corespunzător tradiţiilor sale electorale. De pildă, în actualul sistem electoral românesc, fiecare alegător este înscris pe o listă la o anumită circumscripţie electorală la care este arondată locuinţa în care domiciliază. După exercitarea procedurii de votare, cartea de alegător este ştampilată, ceea ce arată că acesta şi-a exercitat dreptul de vot. În această situaţie, alegătorului nu îi este permis să voteze încă o dată la aceeaşi circumscripţie sau în alta.

În unele ţări s-au practicat: votul familiar (titularul era şeful familiei căruia i se acorda un număr de voturi egal cu cel al copiilor săi – Franţa, Portugalia, Spania); votul echilibrat (în special la ONU pentru a realiza un echilibru între statele mici şi statele mari); votul multiplu (alegătorul este abilitat să voteze în mai multe circumscripţii electorale – Franţa, Anglia); votul plural (alegătorul dispune de mai multe voturi – Franţa şi Irlanda de Nord).

Votul secret are ca fundament apărarea alegătorului împotriva oricăror represiuni pentru opţiunea sa electorală.

Votul direct este votul exprimat nemijlocit de către alegător care alege pe un anumit candidat. Votul indirect constă în desemnarea de către alegători prin vot direct a altor alegători denumiţi „alegători de gradul 2" sau „mari electori". Aceştia votează, la rândul lor, pe candidaţii propuşi de partidele politice sau pe candidaţii independenţi. Votul indirect este un procedeu încă răspândit. Senatorii Congresului S.U.A. erau aleşi până în 1913 prin vot indirect. În prezent, senatorii parlamentului francez sunt desemnaţi prin vot indirect. Preşedintele S.U.A. este ales, de asemenea, prin vot indirect.

În general, exercitarea dreptului de vot este obligatorie, deşi nu se prevede o sancţiune aspră în cazul în care un alegător ar refuza să voteze. Se consideră că prezentarea în faţa urnelor şi votarea constituie o îndatorire cetăţenească şi o dovadă de responsabilitate politică din partea alegătorilor.

6.2. Procedura alegerilor

Alegerea candidaţilor propuşi de partidele politice pentru a ocupa un fotoliu prezidenţial sau, după caz, a unui fotoliu senatorial sau de deputat, fiind o opţiune politică a fiecărui alegător, statele au legiferat practici sau tehnici electorale potrivit condiţiilor economice şi social-politice, tradiţiilor democratice specifice acestora. În pofida unei atari diversităţi, în doctrina constituţională s-au sintetizat şi formulat patru principii directoare sau cerinţe fundamentale ale oricărui sistem de votare. Întrunirea sau neîntrunirea acestor principii de către un sistem electoral îi conferă acestuia un caracter democratic sau, dimpotrivă, nedemocratic.

Aceste principii sunt:

a) fiecare candidat are o şansă egală cu a altuia de a fi ales;

b) actul votării trebuie să fie real, sincer şi în conformitate cu concepţia politică, conştiinţa civică şi interesele alegătorului;

c) legalitatea sau corectitudinea verificării şi anunţării rezultatelor alegerilor;

d) contenciosul electoral.

Modalităţile practice de respectare şi înfăptuire a acestor principii sunt diferite de la un stat la altul. Cu toate acestea, pot fi identificate anumite modalităţi cu valoare generală, pentru transpunerea lor în practica electorală.

Pentru asigurarea egalităţii de şanse a tuturor candidaţilor se iau, îndeobşte, următoarele măsuri:

a) împărţirea întregii suprafeţe teritoriale a ţării în circumscripţii electorale care coincid, în general, cu unităţile administrativ-teritoriale. În sistemul constituţional român, circumscripţia electorală este o unitate teritorială având una sau mai multe secţii de votare, la care cetăţenii domiciliaţi în perimetrul respectiv votează în alegerile pentru desemnarea Parlamentului şi a Preşedintelui Republicii, precum şi pentru alegerea consiliilor locale şi a primarilor. În Franţa, circumscripţiile electorale nu coincid cu unităţile administrative[1]);

b) desfăşurarea unei campanii electorale care permite în mod egal fiecărui candidat să-şi prezinte programul electoral. Aflat în competiţie electorală, fiecare candidat beneficiază de aceleaşi condiţii legale pentru a-şi prezenta şi susţine candidatura, atrăgându-şi de partea sa electoratul. În acest fel, succesul electoral va depinde exclusiv de programul electoral şi de farmecul personal al candidatului, precum şi de prestigiul social al partidului politic care a depus candidatura.

În fiecare sistem electoral sunt stabilite prin lege (uneori chiar prin constituţie) anumite cazuri în care se interzice anumitor categorii de cetăţeni să candideze în alegeri (se consideră că persoanele respective sunt neeligibile). Motivele stabilirii unei asemenea interdicţii sunt diferite. Menţionăm totuşi pe cele mai des întâlnite: decăderea din drepturile electorale ca o sancţiune a comiterii anumitor fapte antisociale; persoanele naturalizate, pentru o anumită perioadă; persoanele puse sub interdicţie. Deşi întâlnită mai rar, unele state au practicat o incapacitate electorală determinată de motive politice. De pildă, Decretul Prezidiului Marii Adunări Naţionale nr. 391 din 24 septembrie 1953 cu privire la alegerea deputaţilor în sfaturile populare

---

[1]) *C. Leclercq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Libraires Techniques, Paris, 1979, p. 140. A se vedea şi *P. Martin*, Les systémes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 1994, p. 42-44. *Circumscripţia electorală poate fi definită ca fiind teritoriul cu o întindere variabilă în cadrul căruia alegătorii urmează să-şi desemneze prin proceduri electorale reprezentanţii la nivel central sau local.* Există două mari tipuri de circumscripţii, şi anume, circumscripţia cu un mandat (în toată circumscripţia se alege un singur reprezentant) şi circumscripţia cu mai multe mandate (în aceeaşi circumscripţie sunt disputate mai multe mandate). Primul tip de circumscripţie favorizează legături de reprezentare foarte strânse între cel ales şi alegători, în timp ce al doilea tip de circumscripţie, raporturi de prezentare firave. În Israel, Monaco, Olanda şi Paraguay întregul teritoriu naţional formează o singură circumscripţie.

a menţinut excluderea de la procedura electorală, ca şi de la dreptul de a fi aleşi în organele puterii pe „foştii moşieri, industriaşi, bancheri, mari comercianţi ca şi pe elementele capitaliste de la oraşe şi sate, pe proprietarii de întreprinderii particulare care folosesc mai mult de 5 salariaţi şi chiaburii". Chiar dacă aceste interdicţii sau incapacităţi nu ar fi fost respectate, iar cetăţeanul făcând parte dintr-o asemenea categorie defavorizată ar fi fost candidat şi ar fi fost ales, alegerea era considerată nulă. Interdicţia de a depune candidatura poate fi absolută sau temporară.

În afară de incapacităţi electorale, legea poate prevedea şi anumite incompatibilităţi între mandatul electiv căpătat de un cetăţean care a fost declarat ales şi funcţia sa. Persoana în cauză are libertatea de a alege între continuarea funcţiei sale (de pildă judecător) şi păstrarea mandatului căpătat în alegeri (de deputat sau senator). În unele sisteme poate exista compatibilitate între mandatul parlamentar şi funcţia de membru al guvernului (România, Marea Britanie).

Asigurarea caracterului real şi sincer al votării se face prin mai multe căi:

a) prin recensământul periodic şi corect al cetăţenilor cu drept de vot şi întocmirea listelor de alegători (se urmăreşte ca numărul cetăţenilor înscrişi în listele electorale să corespundă cu cel existent în statisticile oficiale);

b) prin campanii electorale şi publicarea efectivă şi reală a acestora (accesul candidaţilor la presă are o importanţă fundamentală). Se urmăreşte ca alegătorii să cunoască programele electorale ale candidaţilor şi să aleagă în deplină cunoştinţă de cauză;

c) corectitudinea procedurilor de votare, în primul rând, prin respectarea secretului votului şi a securităţii urnelor, împiedicarea falsificării buletinelor de vot etc.

În cazuri extreme, expres prevăzute de lege, pot fi făcute anumite derogări de la regula votului personal.

Legalitatea sau corectitudinea verificării şi anunţării rezultatelor alegerilor se asigură prin:

a) stabilirea unor comisii electorale formate din persoane cu o conduită ireproşabilă (îndeosebi magistraţi) care desfăşoară această procedură. În ultimii ani, sunt atrase instituţii specializate (neguvernamentale) înzestrate cu instalaţii computerizate care asigură efectuarea unor sondaje prin înregistrarea şi verificarea pe calculator a rezultatelor votării la un anumit număr de secţii de votare. Deşi obiectivitatea acestor operaţiuni ar trebui să excludă suspiciunile partidelor politice, formaţiunile politice afectate de rezultatele votului nefavorabil acuză instituţiile respective, dacă nu de fraudă, cel puţin de subiectivism;

b) dreptul partidelor politice de a-şi desemna reprezentanţi în birourile electorale, inclusiv în Biroul Electoral Central;

c) acreditarea observatorilor naţionali sau internaţionali, care au dreptul să supravegheze modul de îndeplinire a operaţiunilor de votare;

d) anularea alegerilor în caz de fraudă electorală.

În legislaţia electorală sunt, de altfel, prevăzute sancţiuni administrative şi penale pentru încălcarea dispoziţiilor legale menite să asigure buna şi corecta desfăşurare a campaniei electorale, a operaţiunilor de votare şi de stabilire a rezultatelor scrutinului.

§7. Sistemele electorale (modurile de scrutin)

Modul de scrutin este *procedeul de numărare a voturilor care permite repartizarea mandatelor pentru candidaţii aleşi în funcţie de voturile exprimate de alegători.* Sunt admise, în general, două moduri de scrutin: scrutinul majoritar şi reprezentarea proporţională.

§8. Scrutinul majoritar

Este foarte răspândit, îndeosebi în ţările anglo-saxone şi utilizat pentru simplitatea sa. Potrivit acestui sistem, *mandatele sunt atribuite candidatului sau candidaţilor înscrişi pe o listă electorală, care au obţinut cele mai multe voturi.* Ceilalţi candidaţi ies din cursa electorală. În practică sunt folosite mai multe *modalităţi* ale acestui tip de scrutin:

a) *scrutinul majoritar* poate fi *cu un singur tur, cu două sau mai multe tururi* până ce se realizează majoritatea necesară în favoarea unui candidat. De pildă, în Italia alegerile pentru desemnarea de către Parlament a Preşedintelui republicii se desfăşoară potrivit scrutinului majoritar cu mai multe tururi. Scrutinul majoritar cu un singur tur se desfăşoară o singură dată, fiind ales candidatul care a întrunit cele mai multe voturi (majoritate relativă), chiar şi un singur vot în plus. Acest sistem este utilizat în Statele Unite ale Americii şi Marea Britanie. În scrutinul majoritar cu două tururi este declarat învingător, după primul tur, candidatul care a obţinut majoritatea absolută a voturilor exprimate (50% +1). Dacă niciun candidat nu întruneşte această majoritate, se organizează un alt tur (după 1-2 săptămâni), de data aceasta cerându-se doar o majoritate relativă (cel puţin un vot mai mult decât celălalt candidat).

În general, majoritatea absolută se calculează în funcţie de voturile exprimate, adică nu se iau în considerare voturile anulate pentru vicii tehnice sau buletinele necompletate. Poate să fie însă calculată în funcţie de numărul total al alegătorilor. În alegerile prezidenţiale din Polonia în anul 1991, organizate în sistem de scrutin majoritar cu două tururi, a ieşit învingător Lech Wallesa după primul tur de scrutin. De asemenea, J. Jelev a fost desemnat preşedinte al Bulgariei după al doilea tur de scrutin organizat în ianuarie 1992. Acest sistem este eficient, îndeosebi în cazurile când sunt mai mulţi candidaţi şi niciunul dintre ei nu întruneşte majoritatea necesară; unii dintre cei care după primul tur de scrutin au obţinut un număr mic de voturi se pot retrage, mărind şansele unuia dintre cei doi candidaţi rămaşi în cursă de a obţine o majoritate relativă în al doilea tur de scrutin. Există şi posibilitatea ca aceştia să ceară alegătorilor care i-au votat în primul tur să voteze în al doilea tur pentru un anumit candidat. Acest procedeu este denumit îndeobşte „alianţă electorală".

b) *scrutinul majoritar uninominal sau plurinominal* şi *scrutinul majoritar de listă.* Scrutinul majoritar uninominal se aplică în situaţiile în care se dispută un singur mandat, alegătorii optând pentru unul dintre candidaţi (pe buletinul de vot va fi menţionat numele unui singur candidat). Scrutinul plurinominal se aplică în situaţiile în care în aceeaşi circumscripţie electorală sunt mai multe locuri (mandate). Alegătorii vor alege atâţia candidaţi câte mandate sunt puse în competiţie.

Scrutinul majoritar de listă se aplică când în aceeaşi circumscripţie electorală sunt mai multe locuri, fiecare alegător votând însă pentru o listă propusă de un partid politic. În acest fel, alegătorul nu acordă votul său uneia sau alteia dintre persoanele înscrise pe listă, ci partidului de care îl leagă afinităţi politice.

Adesea, cele două tipuri de scrutin (scrutin majoritar cu unul sau două tururi şi scrutinul majoritar uninominal) se combină.

Listele propuse de partide pot fi de mai multe feluri: liste blocate (alegătorul nu are dreptul de a modifica ordinea de prezentare a candidaţilor propuşi) – acest sistem se mai numeşte vot preferenţial; liste complete (numărul candidaţilor propuşi coincide cu numărul mandatelor disputate); liste incomplete (se urmăreşte obţinerea cel puţin a unor mandate); scrutinul de listă cu „primă majoritară" (partidul care a obţinut în primul tur de scrutin de listă majoritatea calificată a voturilor exprimate, adică mai mult decât 50%+1, primeşte toate mandatele disputate în circumscripţia respectivă); scrutinul combinat (dă posibilitatea alegătorului să schimbe ordinea pe listă a candidaţilor propuşi şi, astfel, să-şi întocmească propria listă de candidaţi. Acest ultim tur de scrutin se mai numeşte „panaşaj".

§9. Reprezentarea proporţională

Acest mod de scrutin a apărut la sfârşitul secolului al XIX-lea mai întâi în Belgia şi ţările scandinave, răspândindu-se apoi în întreaga Europă după primul război mondial. Principiul său de bază constă în repartizarea mandatelor în proporţie cât mai exactă cu voturile acordate fiecărei liste de candidaţi, deci acest mod de scrutin presupune prezentarea de către partidele politice a unor liste de candidaţi.

În desfăşurarea sa, scrutinul prin reprezentare proporţională cunoaşte mai multe etape sau faze:

a) stabilirea numărului candidaţilor aleşi pe fiecare listă. Există mai multe procedee de stabilire, dar cel mai utilizat este aşa numitul „cât electoral" (C) obţinut prin împărţirea numărului voturilor exprimate (Vc) la numărul de mandate (m) existent în fiecare circumscripţie.

C = Vc:m (45.000:3 = 15.000)

După aflarea „câtului electoral" se calculează de câte ori acesta este cuprins în numărul de voturi obţinute de către fiecare listă (adică câte locuri obţine fiecare listă). Să presupunem că sunt 4 liste, fiecare cuprinzând 3 candidaţi, fiecare întrunind un anumit număr de voturi:

Lista nr. 1 (A; B; C), 18.000 voturi

Lista nr. 2 (D; E; F), 16.500 voturi

Lista nr. 3 (G; H; i), 8.000 voturi

Lista nr. 4 (K; L; M), 2.500 voturi

b) Repartizarea mandatului nedistribuit.

Primele două liste conţin câtul (15.000) o singură dată, deci fiecărei liste i se atribuie un mandat. Rămâne disponibil un mandat care trebuie la rândul său să fie distribuit. Acest loc va reveni celei de a treia liste, deşi aceasta nu a întrunit câtul

electoral de 15.000 voturi, dacă se acceptă principiul unei ordini descrescătoare. Acest sistem favorizează partidele mici, fără o largă aderenţă electorală.

În afara acestui sistem, cunoscut sub denumirea de „restul cel mai mare", se foloseşte şi sistemul „cea mai mare medie". Corespunzător acestei metode, se împarte numărul de voturi fiecărei liste la 2 (1 mandat efectiv + 1 mandat fictiv).

Reluând rezultatele de mai sus, vom avea:

Lista nr. 1, 18.000: 1 mandat real + 1 mandat fictiv = 9.000

Lista nr. 2, 16.500: 1 mandat real + 1 mandat fictiv = 8.250

Lista nr. 3, 8.000: 1 mandat real + 1 mandat fictiv = 4.000

Lista nr. 4, 2.500: 1 mandat real + 1 mandat fictiv = 1.250

În final, datorită acestui calcul, lista nr. 1 care are cea mai mare medie va obţine şi cel de-al treilea mandat.

Recapitulând şi aplicând una sau alta dintre cele două metode, sau „restul cel mai mare" şi „media cea mai mare" vom ajunge la următoarele rezultate:

1. Reprezentare proporţională calculată potrivit metodei „restului cel mai mare".

Lista nr. 1 = 1 mandat

Lista nr. 2 = 1 mandat

Lista nr. 3 = 1 mandat

2. Reprezentare proporţională calculată potrivit metodei „mediei celei mai mari"

Lista nr. 1 = 2 mandate

Lista nr. 2 = 1 mandat

Lista nr. 3 = 0 mandate

3. Reprezentare proporţională de listă cu un tur.

Lista nr. 1 = 3 mandate

Lista nr. 2 = 0 mandate

Lista nr. 3 = 0 mandate

Dacă lista este blocată, mandatele obţinute pe listă vor fi atribuite candidaţilor plasaţi în fruntea listei potrivit ordinii stabilite de partidul politic susţinător. Dacă se admite votul preferenţial sau sistemul amestecării, situaţia se complică. De aceea, este de preferat sistemul listei blocate.

Sistemul de calcul bazat pe reprezentarea proporţională este cel mai agreat de partidele politice, îndeosebi de cele mici, deoarece le oferă posibilitatea de a fi reprezentate în parlament chiar dacă au un număr redus de susţinători. Graţie acestui sistem se asigură, de asemenea, o reprezentare oarecum echilibrată a partidelor şi formaţiunilor politice în jocul politic pentru constituirea puterii legislative[1)].

[1)] Modurile de scrutin au fost prezentate după modelele descrise de *Ch. Cadoux*, op. cit., p. 324-348.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§10. Reprezentarea minorităţilor naţionale şi a grupurilor de interese speciale

În unele ţări, printre care şi România, se practică sisteme electorale care permit reprezentarea unor minorităţi naţionale sau cu interese speciale în parlament, în condiţii care le favorizează faţă de restul forţelor politice care prezintă candidaţi, pentru ocuparea unui mandat de reprezentant al poporului. În acest sens, Constituţia României şi Legea electorală au creat o procedură graţie căreia organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale pot ocupa în anumite condiţii un mandat de deputat, chiar dacă în alegerile parlamentare nu întrunesc numărul de voturi necesare pentru a ocupa, în condiţii de egalitate cu partidele care au propus candidaţi, un mandat de deputat sau de senator. Tehnicile electorale pentru reprezentarea minorităţilor naţionale sunt diverse, dintre acestea putând fi menţionate decupajul special al circumscripţiilor electorale, în aşa fel încât teritoriul circumscripţiei să coincidă cu teritoriul pe care locuieşte minoritatea respectivă, recurgerea la votul limitat sau cumulativ sau rezervarea unui anumit număr de mandate pentru comunităţile respective.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Forme ale organizării politice a poporului: partide politice, asociaţii şi organizaţii sindicale, grupuri de presiune

§1. Conceptul de societate civilă

Interesul ştiinţific actual pentru societatea civilă – mai puţin pentru fundamentele şi conţinutul său teoretic şi mai mult pentru funcţionalitatea sa – se datorează dispariţiei regimurilor politice comuniste şi reconstrucţiei democraţiei şi a statului de drept în fostele ţări comuniste.

Termenul de *societate civilă* a fost redescoperit şi utilizat frecvent, mai întâi de mişcările disidente din unele state comuniste est-europene şi, ulterior, reactualizat în noile democraţii instituite după 1989, chiar fără a i se cunoaşte întotdeauna cu exactitate nici originile, şi nici conţinutul. Renaşterea ideii de societate civilă în Europa începând cu deceniile '70 şi '80 ale secolului XX a fost legată de funcţia şi capacitatea acesteia de a crea forme de contestare publică a puterii nelegitime, de a protesta împotriva autorităţii opresive a statului comunist şi a monopolului exercitat de acesta asupra vieţii economice şi a politicii statale de îngustare ori îngrădire formală iniţiativei private în plan social larg. Astfel motivată, societatea civilă s-a manifestat cu putere în Cehoslovacia („Charta 77", „Comitetul pentru Apărarea celor Persecutaţi pe Nedrept"), în Polonia (Sindicatul Solidaritatea), dar şi în Japonia, Coreea de Sud, Malaesia şi chiar China ori Africa de Sud[1)].

Imediat după 1989, în ţările postcomuniste, societatea civilă şi-a asumat rolul de a critica sistemul comunist de guvernare, dar mai puţin în cadrul unor dezbateri teoretice şi analize temeinice, cu instrumentele filozofiei, ale ştiinţei politice şi ale sociologiei, ci mai mult prin activităţi emoţionale, enunţuri programatice şi acţiuni de stradă. Nici nu se putea cere mai mult pe atunci societăţii civile, într-o epocă de schimbări dramatice, de vid de putere şi de entuziasm revoluţionar, deşi s-a spus că în Europa de Est accentul pus pe societatea civilă s-a dovedit nu numai o puternică armă teoretică pentru critica comunismului, ci şi o strategie eficientă pentru subminarea acestuia[2)]. Oricum ar fi însă utilizat şi înţeles, termenul de societate civilă capătă sens numai în cadrul guvernării întemeiate pe consimţământul popular.

Conceptul filozofic şi cultural al societăţii civile, în înţelesul său de formă de comunitate umană care i-a succedat stării naturale a omenirii, în care nu existau mecanisme şi norme de reglare a relaţiilor intersociale, nu s-a putut forma prin

---

[1)] A se vedea *J. Keane*, Societatea civilă. Imagini vechi, viziuni noi, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 30 şi urm.

[2)] *C. Anastasiu*, Societatea civilă şi instituţiile politice, „Sfera politicii" nr. 4/1993, p. 12.

BCU "IOAN LUPAŞ" UNIVERSITY LIBRARY

observaţie directă, ci printr-o analiză antropologică bazată în măsură considerabilă pe supoziţii raţionale. Caracteristicile generice ale unei astfel de societăţi civile, mai mult ipotetice decât reale, au putut fi identificate, apoi, la societăţi rudimentare care au păstrat până în zilele noastre modele arhaice de organizare şi convieţuire socială. Astfel de modele, descoperite în regiuni geografice unde nu a putut pătrunde civilizaţia de tip european, au fost analizate pe viu de sociologi, biologi, istorici, antropologi formaţi în spiritul civilizaţiei şi culturii europene occidentale. Observaţiei atente ale unor asemenea modele i-a urmat supoziţia că şi comunităţile rudimentare situate în Europa au parcurs acelaşi traseu de evoluţie de la starea naturală la o stare de organizare socială, din care printr-un consens (contract) a dispărut liberul arbitru şi lupta fiecăruia împotriva tuturor. Rezultat dintr-un astfel de laborator sociologic, conceptul de societate civilă îşi datorează conţinutul gândirii politice şi sociale de tip occidental.

În analiza conceptului de societate civilă se pot identifica două planuri istorice. În primul plan se situează acea societate civilă care a reuşit pentru prima oară să organizeze comunitatea de indivizi conform unor mecanisme şi norme de reglementare socială, pe baza căreia a apărut statul. Raportul între societatea civilă şi fiecare individ avea un fundament politic. În al doilea plan – cel al epocii contemporane – societatea civilă este independentă şi autonomă de stat. În acest ultim sens, societatea civilă în ansamblul său şi componente influente ale acesteia pot avea un rol esenţial în asigurarea unei guvernări democratice, în exprimarea anumitor categorii de interese, în creşterea transparenţei actului de conducere, în exercitarea unui control cetăţenesc asupra celor aflaţi la conducere[1)].

Într-o definiţie de dicţionar, societatea civilă exprimă ansamblul asociaţiilor intermediare din care nu fac parte nici statul, nici familia, ci asociaţii voluntare, organisme corporative ş.a.[2)] Societatea civilă este o categorie socială, opusă uneori statului[3)]. Într-o altă definiţie, societatea civilă reprezintă acel ansamblu de instituţii non-guvernamentale diverse, suficient de puternic pentru a contrabalansa statul şi care, fără a-l împiedica să-şi îndeplinească rolul de menţinere a păcii şi de a judeca imparţial cu privire la interesele majore, este totuşi capabil să-l împiedice să domine şi să atomizeze restul societăţii[4)].

S-a afirmat că societatea civilă poate fi definită ca ansamblul structurilor şi nodurilor de interese care nu pot fi controlate de puterea politică şi, îndeosebi, de stat,

---

[1)] A se vedea, în acest sens, demersul societăţii civile din martie 2004, intitulat „Coaliţia pentru un Parlament Curat", care a lansat programul „Votează cu ochii deschişi". Coaliţia era formată dintr-o serie de organizaţii ale societăţii civile, printre care Alianţa Civică, Asociaţia „Pro-Democraţia", APADOR-CH, Societatea Academică din România ş.a.

[2)] *L. McLean* (coord.), Dicţionar de politică, Ed. Univers enciclopedic, Bucureşti, 2001, p. 420.

[3)] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 984.

[4)] *E. Gellner*, Condiţiile libertăţii. Societatea civilă şi rivalii ei, Ed. Polirom, Iaşi, 1998, p. 18-19.

într-un spaţiu social determinat[1]. Jean-François Revel a definit societatea civilă (*bürgerliche Gesellschaft*, după expresia utilizată de Hegel) ca fiind ansamblul locuitorilor unei ţări care exercită activităţi a căror iniţiativă e situată dincolo de stat sau de administraţie, originea ei nefiind, în principal, adaptarea la o decizie de stat sau administrativă[2]. Potrivit unei alte definiţii, societatea civilă este o arenă a societăţii unde indivizii, mişcări şi grupuri cu organizare proprie încearcă să articuleze valori, să creeze asociaţii şi solidarităţi şi să-şi promoveze interesele[3].

Dintr-o perspectivă sociologică, societatea civilă a fost delimitată de cea politică (stat) şi raportată la acele aranjamente, coduri şi instituţii sociale şi economice, altele decât cele statale[4]. Într-o analiză politolgică se afirmă că în cadrul societăţii civile cetăţenii intră într-o ţesătură de raporturi sociale, participând benevol la activitatea unei multiplicităţi de asociaţii, organizaţii, cluburi, în vederea promovării unei diversităţi de obiective şi interese. Potrivit aceleiaşi analize, organizaţiile societăţii civile sunt, într-un anumit sens, autonome, în raport cu statul, reprezentând o multitudine de centre de putere, un sistem al puterilor nonstatale[5].

Profesorul Deleanu preia definiţia societăţii civile dată de J.-L. Quermonne, potrivit căruia aceasta este „ansamblul raporturilor interindividuale ale structurilor familiare, sociale, economice, culturale, religioase, care se desfăşoară într-o societate dată, în afara cadrului şi intervenţiei statului"[6]. Tot din perspectivă juridică, societatea civilă a fost definită ca „ansamblul formelor organizatorice nestatale, fundamentate pe dreptul constituţional de liberă asociere, veritabile relee ale opiniei publice, prin care se exprimă public şi se încearcă promovarea în comun a unor interese specifice, economice, sociale, culturale, informaţionale, educative, profesionale etc."[7]

Ar fi eronat şi neproductiv să se accepte ideea că automat, orice organizaţie care nu face parte din structura sau infrastructura puterii guvernamentale şi care acţionează pe plan social intră în componenţa societăţii civile şi prezintă caracteristicile particulare ale acesteia[8]. Criteriul fundamental pentru calificarea unei organizaţii non-guvernamentale ca o componentă a societăţii civile îl constituie – credem noi – misiunea de a milita pentru conservarea, asigurarea şi apărarea libertăţii indivizilor, aşa cum aceasta este garantată în Constituţie. Nu este rolul societăţii civile să

---

[1] *R. Pogoceanu*, Incursiuni în istoria gândirii politice privind conceptul de societate civilă, „Societate şi cultură" nr. 3/1995, p. 39.

[2] *J.F. Revel*, Revirimentul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1995, p. 48.

[3] *J.J. Linz, A. Stepan*, op. cit., p. 53-54.

[4] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar de sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 558.

[5] *S. Tămaş*, Dicţionar politic. Instituţiile democraţiei şi cultura civilă, Ed. Academiei, Bucureşti, 1993, p. 258.

[6] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale, vol. I, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2000, p. 100; *J.-L. Quermonne*, Les régimes politiques occidentaux, Seuil, Paris, 1986, p. 191.

[7] *V. Stănescu*, Societatea civilă, Ed. Expert, Bucureşti, 2001, p. 22.

[8] Autorul, abordând componenţa societăţii civile, identifică generic „comunităţile segmentare dominate de etnie şi ritual", care prin natura lor nu sunt niciodată cu adevărat libere (a se vedea *E. Gellner*, op. cit., p. 24).

promoveze libertăţi alternative sau libertăţi opuse celor recunoscute de stat ori libertăţi ritualice, segmentare.

Conceptul de societate civilă s-a format printr-un proces istoric îndelungat, desfăşurat pe continentul european, şi cu deosebire în Anglia şi Franţa, precum şi în republicile italiene. Nu se poate şti cu exactitate conţinutul, formele de organizare şi mecanismele de reglare a vieţii sociale în societăţile civile primare. Datele despre acestea pe care le avem la dispoziţie sunt relatări istorice, uneori contestate sau minimalizate, făcute de cele mai multe ori pe baza interpretării unor documente incomplete şi disparate, informaţii arheologice insuficiente pentru o analiză pertinentă[1]. Ne sunt mai mult cunoscute formele de organizare politică din antichitatea greacă şi romană, precum şi cele din Mesopotamia, Persia, Egipt, Japonia, China, Coreea şi India.

Înainte de a fi recunoscută ca un concept sociologic, societatea civilă s-a manifestat prin activitatea în interes public a unor corporaţii, asociaţii, ghilde ş.a. din perioada Evului Mediu. Rădăcinile istorice ale societăţii civile în înţelesul său modern pot fi găsite în dezvoltarea politică a Angliei medievale. Este vorba de acele comunităţi, congregaţii, corporaţii rezultate din unirea pe criterii sociale şi profesionale a unui grup de indivizi, care exprimau în acest fel cerinţe şi interese particulare, diferite de cele ale monarhului şi ale aristocraţiei. Făceau parte din asemenea comunităţi târgoveţii, studenţii unei universităţi, meseriaşii unei bresle ş.a. În secolul al XIII-lea, în limbajul obişnuit apare un cuvânt nou: comuna. Aceasta reprezintă asocierea formală şi voluntară a citadinilor unui burg, care însemna, înainte de toate, un angajament de susţinere reciprocă (solidaritate) şi de apărare împotriva monarhului şi a nobililor. Curând în Anglia, ca de altfel şi în Franţa şi alte ţări, oraşele vor căpăta, prin *charte*, un statut formal recunoscut de rege şi vor avea chiar blazoane, sigilii distinctive, devenind, astfel, echivalente ale nobililor.

Camera Comunelor a fost la începutul convocării sale o adevărată Cameră a comunităţilor (oraşe, comitate, târguri, porturi, universităţi)[2]. Ţinând seama de faptul că reprezentanţii acestor comunităţi exprimau în Parlament voinţa şi cerinţele celor ce i-au delegat, putem afirma că, încă din secolul al XIV-lea se poate vorbi de un tip premodern de societate civilă. În timpul revoluţiei burgheze conduse de Cromwell – el însuşi membru al Camerei Comunelor – Parlamentul a declarat că alese de popor şi reprezentându-l, comunele Angliei constituie forţa supremă şi tot ce hotărăsc ele are putere de lege, chiar şi fără consimţământul lorzilor şi al Regelui[3]. Comunele din Franţa au devenit în Evul Mediu a treia stare în stat, intrând, astfel, în componenţa Parlamentului (Adunarea de Stări)[4].

---

[1] În special în secolul al XVIII-lea şi al XIX-lea, au fost cercetate triburile de indieni din America de Nord şi mici comunităţi izolate din America de Sud. Acestea din urmă au fost studiate din punct de vedere antropologic şi în secolul al XX-lea.

[2] *A. Maurois*, Istoria Angliei, vol. I, Ed. Politică, Bucureşti, 1970, p. 164.

[3] Idem, vol. II, p. 64.

[4] *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin et Cie, Libraires-Éditeurs, Paris, 1869, p. 136.

Între termenul de *comună* şi cel de *comunitate* există o legătură de semantică. Dincolo, însă, de rădăcina lingvistică comună, cele două noţiuni au conţinut social şi politic utilizat, e drept, cu sensuri distincte. Conceptul modern de comunitate se raportează la particularităţile relaţiilor intersociale dintre membrii unei aşezări şi la interesele comunitare ale acestora, de care statul ţine seama, recunoscându-le drepturi determinate. În fundamentarea conceptului de „comunităţi" s-a pus accentul fie pe legăturile din rudenie şi locuirea în comun a mai multor indivizi, fie pe interesele comune şi specifice ale acestora[1].

Termenul de *societate civilă* se întâlneşte la mijlocul secolului al XVI-lea, fiind utilizat în formula sa latină *(societas civilis)* folosită de Cicero, care corespundea, în linii generale, cu ceea ce Aristotel înţelegea prin termenul de comunitate politică *(koinonia politike)*[2]. În lucrarea *De republica* (Despre stat) Cicero foloseşte termenul

---

[1] A se vedea termenul de *comunitate* în *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, 2000, p. 121-125.

[2] Corespondentul modern al termenului de „comunitate politică", utilizat de Aristotel în lucrarea „Politica" este statul. „Dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice" (*Aristotel*, Politica, Cultura naţională, Bucureşti, 1924, p. 23). Atunci când autorii moderni au utilizat termenul de societate civilă, nu au făcut altceva decât să adapteze la un nou tip de cultură filozofică, noţiuni lansate în civilizaţia greacă şi romană. Poporul este „o adunare de oameni asociaţi", iar cetatea *(societas civilis)* ca o „asociaţie de oameni" (*Cicero*, Opere alese, vol. II, Ed. Univers, Bucureşti, 1973, p. 168). „Dacă la început oamenii se adunau instinctiv în ceată, cu trecerea timpului, în astfel de comunităţi *(communitas)* se dezvoltă simţul convieţuirii şi societăţii" (*Polybios*, Istorii, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1966, p. 465). În Defensor pacis M. da Padua afirmă că statul este forma superioară de convieţuire umană, iar „societatea este o comunitate în cadrul căreia oamenii se organizează pentru a putea trăi la adăpost de orice trebuinţe" (apud *R. Pogoceanu*, op. cit., p. 39). Sfântul Augustin foloseşte, cu înţelesuri distincte, categoria de societate umană *(humani societati)*, precum şi termenul de cetate *(civitas)* în sensul de stat (*Sfântul Augustin*, Liberul arbitru, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2002, p. 109). Sfântul Augustin nu are însă în vedere conceptul de societate civilă. Prin natura sa omul se asociază cu semenii săi. Cetatea reprezintă comunitatea deplină a oamenilor [*civitate est perfecta communitas* (a se vedea *T. d' Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 19]. „Omul este, în mod natural, o fiinţă socială". Ca atare, este firesc ca oamenii să trăiască în asociere (a se vedea *Toma d' Aquino*, op. cit., p. 126). În secolul al XVIII-lea termenul de societate civilă circula în diferite lucrări. Juristul german Samuel Pufendorf îl foloseşte în Despre dreptul natural şi al ginţilor, în sensul de stat. Contemporan cu Pufendorf şi Locke, filozoful olandez *B. Spinoza* face de asemenea distincţia între starea naturală a oamenilor, în care fiecare îşi este sieşi judecător şi societate. În Tratatul teologico-politic, Spinoza intuieşte că „dreptul natural al fiecărui om nu este deci determinat de raţiune, ci de poftă şi de putere" (*Spinoza*, Tratatul teologico-politic, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960, p. 231). Cum voinţa subiectivă de putere generează conflicte sociale, oamenii vor încheia un legământ prin care vor ceda puterea lor naturală societăţii, care va exercita asupra tuturor o putere supremă. În concepţia lui Spinoza „puterea supremă nu este îngrădită de nicio lege, ci toţi trebuie să i se supună în toate, căci toţi au trebuit să se lege, fie în mod tacit, fie pe faţă, să facă aşa, atunci când au trecut asupra societăţii toată puterea lor de a se apăra, adică tot dreptul lor" (idem, p. 235-236). Într-o altă lucrare a sa, Spinoza se referă la starea naturală a oamenilor, care precede „societatea", prin sintagma „condiţia umană ordinară" (*Spinoza*, Traité de

de *„societas civilis"* în sensul de stat, în care oamenii se asociază între ei datorită unei comunităţi de interese. Motivaţia asocierii este, potrivit lui Cicero, „aplecarea naturală a oamenilor de a trăi laolaltă"[1]. Ceea ce conferă caracter unitar societăţii civile, spune Cicero, este legea, iar „dreptul pe care-l acordă legea este egal pentru toţi"[2].

Termenul de societate civilă va fi însă frecvent folosit într-o versiune modernă în secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea, pe măsura apariţiei economiei de piaţă şi acumulării de capital, intrării domeniilor funciare în circuitul civil, extinderii descoperirilor geografice, apariţiei industrializării. Până la consolidarea relaţiilor de producţie capitaliste nici nu se punea problema utilizării termenului de societate civilă, întrucât aceasta ar fi însemnat existenţa în viaţa socială a unei realităţi percepută cu denumirea respectivă. În perioada precapitalistă, în viaţa socială existau doi mari actori politici: monarhul împreună cu nobilimea, şi poporul. Nici monarhul, nici populaţia nu aveau nevoie de intermediar pentru a-şi face cunoscute voinţa, opiniile şi a-şi apăra interesele. Monarhul dispunea de autoritate pe care şi-o exercita direct, prin măsuri politice (legi aprobate de Parlament), militare sau administrative. La rândul ei, populaţia se putea revolta împotriva monarhului, apelând la măsuri directe la care participau toţi cei nemulţumiţi.

De-abia când producţia de mărfuri, capitalul, relaţiile de schimb se consolidează şi se formează un segment social (clasă socială) legat de noile relaţii de producţie, se va contura un sub-sistem social, care nu face parte din administraţia statală, dar se situează, totodată, în afara intereselor generate de relaţiile de producţie feudale. Pe măsură ce relaţiile de producţie capitaliste se consolidează, se formează un sistem de relaţii economice şi sociale autonome faţă de stat. Treptat, noul sistem se separă şi mai mult faţă de autoritatea statului, beneficiind de drepturi şi privilegii proprii acordate de rege şi va evolua în forme asociative independente.

Modul de producţie capitalist a dat naştere unei clase sociale care nu a întârziat să-şi exprime în forme particulare solicitări specifice, nemulţumiri, revendicări, interese profesionale, să se manifeste ca o stare de spirit diferită de cea comună a poporului. Noua clasă socială şi-a format, totodată, un tip de comportament civic şi o cultură proprie, şi-a creat valori socio-umane şi profesionale, cvasi coduri deontologice, inexistente sau diferite de perioada anterioară, cum ar fi solidaritatea, asocierea în vederea realizării şi apărării unor obiective comune, sprijinul reciproc, libertatea de a desfăşura anumite activităţi economice şi sociale, dar şi mercantilismul, egoismul, avariţia ş.a.

---

l'autorité politique, Gallimard, Paris, 1954, p. 94). Instaurarea unui regim politic are ca urmare apariţia societăţii sau a „comunităţii publice" (statul). Dreptul impus de societate aparţine persoanei desemnate, printr-un acord general, pentru a-şi asuma funcţia unei comunităţi publice (ibidem, p. 106). Regimul politic impus de deţinătorul absolut al autorităţii poate fi, după caz, democraţia, aristocraţia sau monarhia (Idem, p. 107). Pentru o privire de ansamblu asupra gândirii politice referitoare la conceptul de societate civilă, a se vedea *R. Pogoceanu*, op. cit., p. 39-46.

[1] *Cicero*, Opere alese, vol. II, Ed. Univers, Bucureşti, 1973, p. 167.

[2] Idem, p. 171.

În literatura de specialitate s-a remarcat că din momentul lansării sale, termenul de societate civilă era folosit pentru a desemna condiţiile ce caracterizează o comunitate politică suficient de dezvoltată, în care un rol principal îl aveau oraşele iar activitatea era reglementată de un cod de legi şi care aveau atributele civilizaţiei şi urbanităţii[1].

Reluarea publicistică a conceptului de societate civilă s-a făcut într-un context istoric care a marcat din punct de vedere politic trecerea de la vechiul regim al monarhiei absolutiste franceze, la regimul liberal şi la o societate care promova egalitatea, libertatea şi solidaritatea socială, iar din punct de vedere economic formarea unei economii de piaţă, întemeiată pe acţiunile întreprinzătorului privat.

Deşi ideea de societate civilă s-a născut în Europa, ca o reacţie la despotismul monarhiei britanice şi franceze, sursele ideologice ale acesteia s-au conturat mai pronunţat în contextul luptei coloniilor americane pentru independenţă, dar pe fondul credinţei coloniştilor din secolul al XVII-lea că omul s-a născut liber şi în această calitate deţine drepturi imanente, care îl pun la adăpost de opresiune şi în garantează o libertate pe care şi-o manifestă aşa cum crede de cuviinţă, fără a nesocoti libertatea şi drepturile altora. Iniţial, această libertate era percepută de coloniştii emigranţi pe noul continent, ca o libertate religioasă[2]. Primii colonişti şi-au creat un sistem de guvernare ai cărui magistraţi erau aleşi în mod liber, asigurându-se, astfel, în practică, principiul guvernării pe bază de consimţământ, precum şi un sistem de relaţii politice întemeiate pe interese diverse. În acest fel, s-a creat pentru prima oară în istoria modernă un echilibru între autoritatea guvernământului civil şi libertatea indivizilor („cetăţeni liberi"), uniţi într-o congregaţie religioasă şi, ulterior, economică[3].

Perioada prerevoluţionară a coloniilor americane abundă în pamflete, scrisori, eseuri, scurte lucrări doctrinare în care se fundamentează pe suport ideologic dreptul cetăţenilor de a se împotrivi tiraniei şi de a-şi clădi, în mod liber, un guvernământ civil care să exprime voinţa şi interesele tuturor[4]. Din vocabularul utilizat în aceste lucrări nu lipseşte termenul de societate civilă[5].

În ianuarie 1776 este publicat în Philadelphia, fără semnătură, pamfletul *Common Sense* („Bunul simţ"), compus de Thomas Paine, un englez înrolat în armata condusă de Washington, care glorifică puterea societăţii civile de a se împotrivi puterii despotice[6].

---

[1] *M. Trăistaru*, Introducere în studiul societăţii civile, E.D.P., Bucureşti, 1998, p. 8.

[2] *A.B. Seligman*, The Idea of Civil Society, The Free Press, New York, 1992, p. 66.

[3] A se vedea discursul guvernatorului coloniei Massachussetts, puritanul J. Winthrop, ţinut în faţa Curţii Generale (Adunarea legislativă a coloniei) în 1645, în *C.-J. Bertrand*, Les Etats-Unis. Histoire et civilisation. Témoignages et documents, Presses universitaires de Nancy, 1983, p. 31-33.

[4] A se vedea *G.B. Tindall, D.E. Shi*, America, o istorie narativă, vol. I, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1986, p. 107-112.

[5] *J. Keane*, op. cit., p. 56.

[6] *A. Williamson, T. Paine*, His Life, Work and Times, St.Martin's New York, 1973, p. 39; *J. Keane, T. Paine*, A Political Life, New York, 1995, p. 114.

„Este de bun simţ pentru colonii de a reclama independenţa completă şi de a construi o nouă societate a libertăţii"[1].

„Toţi oamenii sunt prin natură egali şi liberi: nimeni nu are dreptul la orice autoritate asupra altuia, fără consimţământul său: orice guvernământ legitim este întemeiat pe consimţământul acelora care i se supun"[2]. Revoluţia americană a forjat nu numai noi principii politice, dar şi fundamentul teoretic pentru o nouă ordine socială, centrată pe individ şi pe individualism, or, această concepţie nu putea fi articulată în practică decât în condiţiile acceptării ideii de societate civilă. Potrivit acestui nou model de societate politică, dependenţa cetăţeanului faţă de puterea legitimă era contrabalansată de autonomia sa faţă de autorităţile publice.

Dezvoltarea economică intensă a comerţului, acumularea organizată a capitalului, extinderea şi întărirea mediului urban, formarea unei adevărate clase de muncitori industriali şi transformarea vechilor manufacturi în întreprinderi conduse de patroni, au produs schimbări sociale profunde, ceea ce a generat stabilirea unor modele noi de organizare socială, care presupuneau noi raporturi între autoritatea statului şi întreprinzătorii privaţi[3]. Se formează în acest fel premisele economice şi sociale ale formelor de guvernare premodernă. Cu alte cuvinte, începe să fie analizat raportul între public şi privat, fiecare dintre cele două domenii aspirând la o influenţă consistentă, deşi cu motivaţii diferite şi chiar opuse. Acesta este momentul de început pentru utilizarea termenului de societate civilă într-un sens modern, altul decât cel care a fost folosit iniţial. Conceptul de societate civilă îşi pierde conţinutul politic intrând în sfera vieţii private. Această schimbare nu s-ar fi putut produce fără teoretizarea dreptului natural, potrivit căruia omul deţine de la natură drepturi care îi aparţin în considerarea calităţii sale umane şi nu în cea de cetăţean. Ca cetăţean, omul primeşte anumite drepturi de la stat. În afara acestora, individul deţine alte drepturi („comandamente universale"), pe care statul este dator să le accepte şi îi este interzis să le încalce. Drepturile naturale generează un anumit tip de socializare şi de relaţii intersociale, implicând solidaritate, în care indivizii intră de bună voie şi pentru urmărirea unor interese şi beneficii particulare şi sectoriale, de care statul trebuie să ţină seama.

Termenul de societate sau „comunitate civilă" a fost special utilizat de Hobbes pentru a delimita starea naturală a oamenilor guvernaţi de liberul lor arbitru, de comunitatea socială care înfrânează pornirile instinctive ale oricărui individ de a-şi impune libertatea absolută în detrimentul unui semen al său. Printr-un adevărat procedeu de antropologie politică, Hobbes reconstituie imaginea unei comunităţi civile care succede stării naturale conflictuale a oamenilor şi pe care o defineşte ca „o singură persoană, pentru ale cărei acţiuni fiecare om dintr-o mare mulţime a devenit, prin convenţii reciproce cu ceilalţi, autor, cu scopul ca aceasta să poată folosi forţa şi

---

[1] *P. Nemo*, Histoire des idées politiques aux temps modernes et contemporains, P.U.F., Paris, 2002, p. 373.

[2] *A.B. Seligman*, op. cit., p. 80.

[3] Dictionnaire d'histoire économique de 1800 à nos jours, Les grandes puissances. Les grands thèmes, Hatier, Paris, 1987, p. 471 şi urm.

mijloacele tuturor aşa cum va crede de cuviinţă, pentru pacea şi apărarea lor comună"[1]. Cu acelaşi sens, termenul de societate civilă va fi utilizat mai târziu de Rousseau în Contractul social, precum şi în Discurs asupra originii şi fundamentelor inegalităţii dintre oameni.

Locke utilizează termenul de societate civilă cu sensul de comunitate politică (stat), pentru a o diferenţia de starea naturală a omului. Este adevărat că autorul foloseşte şi termenul de „societate politică". Potrivit lui, „există societate politică acolo şi numai acolo unde fiecare dintre membrii săi a părăsit această putere naturală, încredinţând-o colectivităţii *(community)*, în toate acele cazuri în care el poate apela la protecţia legii stabilită de către aceasta"[2]. Societatea civilă este sinonimă cu societatea politică.

Adept al contractului social încheiat tacit printr-un consimţământ al majorităţii indivizilor de a fi guvernaţi de o minoritate, juristul şi filozoful german Pufendorf concepe societatea civilă, echivalentă statului, ca o comunitate a oamenilor egali prin natura lor socială. O idee fundamentală a lui Pufendorf, opusă lui Hobbes, potrivit căreia în starea naturală oamenii aveau doar drepturi, constă în sociabilitatea omului. Analizată în profunzime, categoria filozofică de sociabilitate presupune în mod obligatoriu nu numai existenţa drepturilor ci şi cea a obligaţiilor. Numai în măsura în care un om conştientizează că are nu numai drepturi, dar şi îndatoriri faţă de un alt membru al comunităţii sau faţă de comunitatea însăşi, el este o fiinţă sociabilă. Prin urmare, ceea ce determină sociabilitatea omului este raportul organic între drepturile care i se conferă sau i se recunosc şi obligaţiile pe care acesta şi le asumă. Toţi oamenii au în mod natural o libertate egală. De aceea, guvernămintele se formează în mod obligatoriu prin consimţământul celor guvernaţi, care obligatoriu poate fi tacit (în societăţile arhaice) sau expres (în societăţile moderne). Menirea oricărei societăţi civile este de a asigura garanţia fiecărui individ că nu va fi abuzat de putere, încălcându-i-se libertatea care i-a fost recunoscută de forţa publică. Principalul rol al societăţii civile este de a-l determina pe fiecare om să trăiască ca bun cetăţean[3].

Societatea civilă se constituie ca rezultat a două tipuri de convenţii. Prima dintre acestea – *pactum societatis* sau *pactum associationis* – presupune consimţământul celor guvernaţi de a se reuni într-o formă de organizare socială[4]. A doua convenţie – *pactum subjectionis* – presupune supunerea majorităţii unui individ sau unei minorităţi, în schimbul căreia cel căruia i s-a cesionat puterea şi o exercită este dator să militeze pentru Binele comun al tuturor[5]. Această a doua convenţie va fi mai târziu utilizată pentru fundamentarea legitimităţii Guvernantului prin acordul şi sprijinul

---

[1] A se vedea *E.-M. Socaciu*, Filosofia politică a lui Thomas Hobbes, Ed. Polirom, Iaşi, 2001, p. 72.

[2] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 104.

[3] A se vedea *N. Popa şi alţii*, Filosofia dreptului. Marile curente, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 110.

[4] Ibidem.

[5] Idem, p. 111. A se vedea şi: *P. Nemo*, op. cit., p. 504-505; *Colectiv*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filozofiei politice moderne, Ed. Institutului de teorie socială, Bucureşti, 2001, p. 160, 162.

din partea celor guvernaţi. Se poate observa cu uşurinţă că în concepţia lui Pufendorf societatea civilă în starea sa incipientă este o premisă necesară pentru formarea statului.

Tema societăţii civile va fi reluată de Pufendorf în *De habitu religionis christianae ad vitam civilem liber singularis* (Despre raportul între religia creştină şi viaţa civilă), în care se utilizează termenul de societate civilă în sens de societate organizată pe principii politice.

În starea naturală, oamenii nu erau legaţi între ei prin relaţii morale, nu cunoşteau ceea ce modernii înţeleg prin îndatorire[1]. Omul sălbatic lipsit de înţelepciune şi raţiune, al cărui limbaj este redus la sunete nearticulate, este preocupat numai de propria sa conservare şi satisfacere a trebuinţelor sale primare (hrană, adăpost, perpetuare). Ar fi însă o eroare de a atribui exclusiv stării naturale unele însuşiri ale omului, cum ar fi recurgerea în anumite situaţii la forţă, tipul de temperament, viclenia, bunătatea, brutalitatea excesivă ş.a. Ele decurg, mai degrabă, din maniera dură sau îngăduitoare în care au fost educate, ceea ce înseamnă că ele sunt produsul obişnuinţei şi al diverselor genuri de viaţă adoptate de oameni în societate[2].

Chiar şi la omul aflat în starea sa primitivă s-ar fi putut observa anumite înclinaţii sau însuşiri conservate în stare latentă şi potenţial posibile accidental. Poate cea mai importantă şi utilă însuşire pentru omenire rămâne sociabilitatea oamenilor. Realizată în practică, sociabilitatea a făcut posibilă apariţia societăţii.

Ajuns în acest punct al demonstraţiei sale, Rousseau a rostit în discursul său asupra originii şi fundamentelor inegalităţii dintre oameni o frază care a rămas celebră: „Primul om care, împrejmuindu-şi un teren, a îndrăznit să spună: acesta el al meu, şi care a găsit oameni destul de săraci cu duhul încât să-l creadă, a fost adevăratul întemeietor al societăţii civile"[3]. Proprietatea a fost limita care a separat starea naturală a oamenilor de forma organizată şi permanentă a comunităţii acestora. Acceptarea ideii de proprietate se află la temelia societăţii civile. Din acel moment până astăzi, ceea ce îl priveşte cel mai direct pe om este proprietatea, avuţia pe care acesta o agoniseşte şi modul în care o poate administra or apăra, inclusiv a o revendica de la cel care o posedă pe nedrept.

Învăţând individual sau în grup din experienţa memorată şi îmbogăţită zilnic, omul, ceata, au devenit treptat conştienţi, nu numai de interesul egoist, particular al fiecăruia, ci şi de interesul comun. Solidaritatea, sprijinul reciproc au luat loc competiţiei şi concurenţei existente până atunci la fiecare individ. Ceata, tribul şi alte forme de organizare a vieţii comune au condus la naşterea unor legături sociale între membrii comunităţii, la ajutorul semenilor[4]. Viaţa în societate nu a însemnat, însă, că omul ar fi renunţat total şi pentru totdeauna la impulsurile sale lăuntrice de a înşela

---

[1] *J.J. Rousseau*, Discurs asupra originii şi fundamentelor inegalităţii dintre oameni, Ed. Best publishing, 2001, p. 47.

[2] Idem, p. 54.

[3] Idem, p. 59.

[4] „Iată cum oamenii au putut dobândi pe nesimţite o idee rudimentară asupra angajamentelor reciproce şi asupra avantajelor de a le îndeplini, dar numai în măsura în care se refereau la interese prezente şi evidente" (*J.J. Rousseau*, op. cit., p. 60).

sau de a urmări interese personale, fie împotriva unui alt semen, fie împotriva, chiar a interesului comun.

Instinctul de apropiere şi de asociere se transformă în obişnuinţă[1]. Traiul în comun dă naştere pentru prima dată inegalităţii, necunoscute în stare de sălbăticie. Cei care se remarcă prin charisma personală vor conştientiza sentimente de superioritate faţă de ceilalţi. Acesta a fost primul pas spre inegalitate. Intrând în asociaţie (societate), omul începe să cunoască inegalitatea, aservirea, îşi pierde libertatea şi independenţa pe care le deţinuse în starea de sălbăticie. Oamenii capătă pornirea urâtă de a-şi face rău unii altora, generând astfel o stare permanentă de conflict, neproductiv oricăruia dintre ei. Remediul pentru dezavantajele personale şi generale ale conflictului l-a constituit formarea unei puteri supreme paternaliste[2]. Această putere este statul. Autorul construieşte în mod abil şi credibil o scală a civilizaţiei umane formate din trei trepte principale: starea naturală a omului, societatea civilă şi statul. Dacă trecerea de la starea naturală la societatea civilă a fost un accident sau o întâmplare a naturii, trecerea de la societatea civilă la stat este, în concepţia lui Rousseau, o cerinţă socială. „Toţi au alergat să-şi pună lanţurile, crezând că acestea le asigură libertatea"[3]. Rousseau nu confundă societatea civilă cu statul, pentru care foloseşte termenul de „orânduire politică" sau „corp politic" ori „societate politică". În stat, regula comună a cetăţenilor devine dreptul civil, care ia locul, astfel, dreptului natural. Rolul guvernămintelor politice consta, în esenţă, în stabilirea unor convenţii generale, pe care toţi indivizii se angajau să le respecte, iar comunitatea garanta să fie respectate faţă de fiecare dintre ei[4].

Rousseau îşi continuă raţionamentul privind statutul omului în stare naturală şi în societatea politică orientându-şi discursul asupra a două teme esenţiale: viaţa şi libertatea, asupra cărora fiecare individ are prin natura sa un drept absolut. Nici viaţa, nici libertatea nu pot fi înstrăinate în favoarea altuia, cum nici inegalitatea nu poate fi stabilită prin convenţii. Rezultă că la baza oricărui guvernământ se află un pact

---

[1] „Oamenii care rătăceau până acum în păduri, devenind acum mai sedentari, se apropie încetul cu încetul unii de alţii, se unesc în diferite grupuri şi formează într-un sfârşit în fiecare ţinut o naţiune deosebită, unită prin obiceiuri şi însuşiri - nu prin regulamente şi legi, ci prin acelaşi gen de viaţă şi aceleaşi alimente, ca şi prin influenţa comună a climei" (idem, p. 63).

[2] Constituirea forţei publice este rezultatul raţiunii omului aflat sub presiunea necesităţii. „Să ne unim, le-a spus (cel bogat semenilor săi, n.n.) pentru a-i apăra pe cei slabi, a-i tempera pe ambiţioşi şi pentru a asigura fiecăruia posesia a ceea ce-i aparţine. Să instituim reguli de justiţie şi de pace la care să fie toţi obligaţi să se conformeze, care să nu excludă pe nimeni şi care să repare oarecum capriciile norocului, supunând deopotrivă pe cel puternic şi pe cel slab la îndatoriri reciproce. Pe scurt, în loc de a ne întoarce forţele contra noastră, să le unim într-o putere supremă, care să ne conducă prin legi înţelepte, care protejează şi apără pe toţi membrii societăţii, care să doboare pe duşmanii comuni şi să ne menţină într-o veşnică armonie" (idem, p. 71-72).

[3] Ibidem.

[4] Idem, p. 74.

fundamental, un adevărat contract între popor şi conducător[1]. La baza pactului fundamental stau câteva principii, şi anume:

a) voinţele particulare se topesc într-o voinţă unică, care devine general obligatorie, fără nicio excepţie;

b) guvernanţii sunt aleşi de popor, care le stabileşte, totodată, prerogativele de comandă;

c) magistraţii aleşi nu au dreptul să schimbe cu de la sine putere pactul fundamental sau guvernamental;

d) supremaţia legii;

e) interesul şi „folosul public" sunt mai presus decât interesele private ale celor care conduc;

f) guvernantul devine ilegitim dacă nesocoteşte legile fundamentale;

g) poporul încetează să mai fie obligat faţă de guvernantul ilegitim şi revine de drept la libertatea sa naturală, renunţând la dependenţă;

h) dreptul poporului la insurecţie.

Scopul principal al pactului fundamental sau al contractului social este, în concepţia lui Rousseau, asigurarea libertăţii. Nu este însă vorba de tipul de libertate naturală, ci de o libertate formală, convenţională, asigurată prin contractul social[2]. Sunt argumente pentru a afirma că Rousseau poate fi socotit ca un precursor al conceptului actual al societăţii civile, de vreme ce el remarcă că „politicianul cel mai iscusit nu va reuşi să aservească nişte oameni care nu vor decât să fie liberi"[3]. Într-adevăr, esenţa societăţii civile constă în puterea mulţimii de a se împotrivi statului opresor şi de a-şi afirma prin orice mijloace libertatea. Autorul se arată receptiv în privinţa voinţei şi capacităţii poporului de a pune capăt inegalităţii la care îl va supune statul despotic. Despotismul va închide cercul deschis prin starea naturală, oamenii redevenind egali, întrucât supuşii nu au altă lege decât voinţa stăpânului.

Un alt autor, A. Ferguson, introduce în ecuaţia societăţii civile ideea sociabilităţii naturale a omului. Potrivit acesteia, omul nu a trăit niciodată izolat de semenii săi, ci împreună cu aceştia, formând un grup care a evoluat de la starea naturală la societatea civilă printr-un proces de civilizare. Omul este o parte a unui întreg, iar fericirea generală, înţeleasă ca asigurarea fericirii tuturor, „este marele sfârşit al societăţii civile"[4]. În concepţia lui Ferguson, omenirea parcurge trepte graduale, dar legate

---

[1] „Poporul reunind, în privinţa relaţiilor sociale, toate voinţele sale într-una singură, toate articolele prin care această voinţă se exprimă devin tot atâtea legi fundamentale, care obligă pe toţi membrii statului, fără excepţie; iar una dintre acestea reglementează alegerea şi puterea magistraţilor, însărcinaţi a veghea la executarea celorlalte" (idem, p. 79).

[2] Rousseau are în vedere „o formă de asociaţie care să apere şi să protejeze cu toată forţa comună persoana şi bunurile fiecărui asociat şi în cadrul căreia fiecare dintre ei, unindu-se cu toţii, să nu asculte totuşi decât de el însuşi şi să rămână tot atât de liber ca şi mai înainte. Aceasta este problema fundamentală, a cărei soluţie este contractul social" (*J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 99).

[3] Idem, p. 82.

[4] Apud *A.B. Seligman*, op. cit., p. 31.

între ele, de la sălbăticie la barbarie, până la civilizaţie, în care ordinea supremă este asigurată de o voinţă unică, exprimată printr-o „bună Constituţie"[1].

Dacă acesta nu face o delimitare între starea naturală şi societatea civilă, filozoful german Kant reia distincţia făcută în secolul al XVII-lea între starea naturală şi societatea civilă. Kant susţine că starea naturală poate să coexiste cu societatea, înţeleasă ca un grup social guvernat de dreptul natural, dar se delimitează de societatea civilă guvernată de legi publice. Kant echivalează societatea civilă cu statul *(civitas)*, în care mulţimea oamenilor se uneşte sub „legi juridice"[2]. În cadrul societăţii organizate în stat „libertatea liberului arbitru al unui om coexistă cu libertatea tuturor, după o lege universală"[3]. O asemenea coexistenţă presupune că fiecare individ deţine o cotă egală de libertate, înfrânându-şi astfel excesul natural de putere. Pe această bază teoretică Kant va defini dreptul ca fiind „totalitatea condiţiilor conform cărora liberul arbitru al unui om se poate uni cu liberul arbitru al altui om, conform unei legi universale a libertăţii"[4]. În concepţia lui Kant componenţii unei grupări sociale se află în relaţii de interinfluenţare, care au menirea să-i reunească printr-o voinţă unică într-o „stare civilă" *(status civilis)*, adică într-un stat *(civitas)*.

Kant identifică în plan social aşa-numitele aşezăminte caritabile sau de pietate, subordonate puterii interne a statului, dar separate de acesta[5]. Asemenea aşezăminte sunt unităţile de cult, ordinele ecleziastice sau laice, spitalele ş.a., pe care Kant le însumează în categoria corporaţiilor[6]. Kant poate fi socotit, alături de alţi gânditori din secolul al XVIII-lea, unul dintre precursorii conceptului modern de societate civilă, căruia îi schiţează unele dintre valorile fundamentale, cum ar fi caracterul injust al încălcării drepturilor ocrotite de lege, ideea de libertate şi egalitate a oamenilor.

Se poate observa că în concepţia lui Kant conceptul de societate civilă se converteşte dintr-o formă de organizare politică a unei comunităţi într-un ansamblu de organisme de drept privat, separate de guvern, şi nu de puţine ori ostile acestuia. Începe să se prefigureze conceptul modern de societate civilă, care nu mai are nicio legătură cu procesul de guvernare.

Formele medievale ale societăţii civile nu se suprapuneau statului existent în acea perioadă, fiind considerate corpuri intermediare, instrumente de legătură între Coroană (stat) şi cetăţean. În acest sens, Montesquieu foloseşte termenul de „puteri intermediare" cu sensul de canale prin care puterea monarhului circulă, se difuzează la destinatarii săi[7]. Montesquieu nu are în vedere organisme ca atare, ci clase şi

---

[1] A se vedea şi Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de teorie socială, Bucureşti, 2001, p. 256-259.

[2] *I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 163.

[3] Idem, p. 87.

[4] Ibidem.

[5] Idem, p. 176. Adept al separaţiei între stat şi "instituţia bisericii", Kant subliniază că statul nu are dreptul, în sensul unei legislaţii constituţionale interne, să orânduiască biserica după propria-i viziune.

[6] Idem, p. 214.

[7] Existenţa unor puteri intermediare (de pildă, nobilimea şi clerul, ori tribunalele), subordonate şi dependente, constituie natura guvernământului monarhic, adică a aceluia în

grupuri sociale, unul dintre acestea fiind nobilimea, căreia îi revin anumite sarcini, drepturi, privilegii şi un anumit rol în exercitarea puterii monarhului. În acelaşi sens, joacă rolul unor puteri intermediare clerul, oraşele şi diverse corporaţii, de ale căror drepturi şi libertăţi monarhul trebuie să ţină seama şi pe care acesta nu le poate încălca. Se explică astfel caracterul limitat al monarhiei britanice, a cărei putere a fost înfrânată de către puterile intermediare. În felul acesta, regele, principele, este izvorul oricărei puteri politice şi civile, dar puterea sa este limitată de corpuri extrastatale (neguvernamentale), de a căror voinţă regele trebuie să ţină seama. Treptat, aceste corpuri intermediare îşi vor constitui propriile centre de voinţă, care vor intra în conflict cu monarhia. Între aceste corpuri se va evidenţia Camera Comunelor din Anglia, organism care va însuma şi va exprima, deseori cu fermitate, voinţa claselor şi grupurilor sociale defavorizate de cutuma feudală, interesele economice, sociale, politice ale naţiunii. În felul acesta, parlamentul englez va asigura funcţia de reprezentare a societăţii civile şi va înfrâna dezvoltarea excesivă a puterii executive[1)].

Dintr-o perspectivă eminamente economică, A. Smith, contemporan cu Locke, distinge societăţile primitive, ca forme de organizare socială nestatale, ai căror membri au însă conştiinţa asocierii lor într-o comunitate pe care o apără împotriva altor treburi, ei fiind concomitent vânători şi soldaţi[2)]. Economistul englez nu se referă nici la starea naturală a omului, dar nici la stat (societatea civilă). El cercetează o societate umană aflată pe stadii diferite de dezvoltare, şi anume: o societate de vânători („popoare de vânători"), de păstori („popoare de păstori") ori de agricultori („naţiuni de agricultori") din perspectiva cheltuielilor de apărare. Specific acestui tip de societate este sociabilitatea omului. În societatea civilizată omul are în fiecare clipă nevoie de cooperarea şi ajutorul unui mare număr de oameni[3)].

Ceea ce duce la evoluţia societăţii şi la formarea autorităţii statului este apariţia proprietăţii. Necesitatea autorităţii de stat creşte pe măsură ce se dobândesc proprietăţi de oarecare valoare. Cum autoritatea statului presupune trepte ierarhice, formarea acestora este generată de sporirea valorii proprietăţii[4)].

Reprezentant de seamă al mişcării intelectuale cunoscută sub denumirea de iluminismul scoţian, D. Hume nu ocoleşte, printre preocupările sale filozofice şi politice, problema societăţii civile – temă la modă în secolul al XVIII-lea. Într-un eseu, consacrat contractului originar, filozoful arată că în orice formă de comunitate care a cunoscut cârmuirea, oamenii sunt izvorul întregii puteri şi autorităţi şi, în mod

---

care conduce unul singur, potrivit unor legi fundamentale (a se vedea *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, Ed. ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 27).

[1)] *B. Badie, P. Birnbaum*, Sociologie de l'Etat, Éditions Grasset et Fasquelle, Paris, p. 218, 219.

[2)] *A. Smith*, Avuţia naţiunilor. Cercetare asupra naturii şi cauzelor ei, vol. II, Ed. Academiei, 1962, p. 149.

[3)] *A. Smith*, op. cit., vol. I, p. 13.

[4)] „Posesia unei proprietăţi de o oarecare valoare şi o anumită întindere, cere neapărat existenţa unei autorităţi de stat. Acolo unde nu există proprietate, sau cel puţin o proprietate care să depăşească valoarea a două sau trei zile de muncă, nu este necesară o astfel de autoritate" (idem, vol. II, p. 162).

voluntar, în vederea păcii şi a ordinii, şi-au abandonat libertatea lor naturală şi au acceptat să se supună legilor date de semeni ai lor, faţă de care erau egali[1]. Hume atinge aici problema esenţială pentru orice guvernământ liberal, extinsă şi în privinţa societăţii civile: mulţimea organizată a indivizilor este izvorul puterii. În această calitate, pe de o parte, poporul este cel care îl investeşte pe guvernant şi îi legitimează puterea, autoritatea, prin consimţământul său, iar pe de altă parte, îşi rezervă tacit puterea de a-i opune rezistenţă dacă se consideră opresat[2]. Autorul surprinde în eseul său un element fundamental al societăţii politice, şi anume guvernarea prin consimţământul poporului, precum şi un alt element fundamental, dar al societăţii civile: dreptul acesteia de a se opune guvernării instituite dacă i se încalcă drepturile şi libertăţile.

Dreptul la rezistenţă şi, ulterior, dreptul la insurecţie au fost consfinţite în documente preconstituţionale ale coloniilor britanice din America de Nord, precum şi în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 1789, completată în 1793[3]. Este interesant de observat că dreptul la rezistenţă şi la răzvrătire preconizat în scrieri din antichitate (de pildă în lucrarea lui Cicero, *De officiis*), dar şi pe lungul parcurs al Evului Mediu, a fost utilizat pentru destrămarea guvernământului comunist din 1989 şi este receptat ca un element de bază al societăţii civile contemporane[4]. O altă teză susţinută de Hume, cu implicaţii, chiar şi indirecte, asupra societăţii civile, se referă la condiţia ideală ca oamenii să-şi cunoască întotdeauna propriile interese şi să acţioneze conform acestora. Din păcate, omul nu posedă o înţelegere perfectă a propriilor interese, care este mult superioară naturii umane. De aceea, toate societăţile politice nu s-au bazat la început prin consimţământul oamenilor, ci prin forţă.

Adept deschis al puterii de origine divină şi adversar al liberalismului afirmat doctrinar şi instituţionalizat politic în perioada revoluţiei burgheze din Franţa de la 1789, G.L. de Bonald susţine în *Théorie du pouvoir politique et réligieux dans la société civile demontrée par le raisonnement et par l'histoire* că puterea precede formarea societăţii umane, ea neavând vreo legătură cu voinţa individului sau a unui grup social de a convieţui împreună cu alţi semeni, potrivit unei anumite ordini sociale[5]. De vreme ce esenţa puterii şi voinţa sa de a crea legi şi mecanisme de socializare ar fi conferite de divinitate, afirmă autorul lucrării Teoria puterii politice şi religioase în societatea civilă demonstrată prin raţionament şi istorie, puterea ca

---

[1] *D. Hume*, Eseuri politice, Ed. Incitatus, Bucureşti, 2002, p. 42.

[2] Idem, p. 41.

[3] Articolul 35 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului aprobată în 1793 prevede că „atunci când guvernământul încalcă drepturile poporului, insurecţia este, pentru popor şi pentru fiecare parte a poporului, cel mai sacru dintre drepturi şi cea mai indispensabilă dintre îndatoriri" (Les Constitutions de la France depuis 1789, Flammarion, Paris, 1995, p. 83).

[4] „Întrucât niciun om, în lipsa unui echivalent, nu ar renunţa la avantajele libertăţii sale naturale şi nu s-ar supune voinţei altuia, această promisiune este înţeleasă întotdeauna ca fiind condiţionată şi ca neimputându-i nicio obligaţie, dacă nu primeşte în schimb justiţia şi protecţia suveranului său" (*D. Hume*, op. cit., p. 44).

[5] *Colectiv*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de teorie socială, Bucureşti, 2001, p. 353.

atare, autonomizată de raţiunea şi voinţa omului ar fi menită să impună oamenilor o anumită ordine socială prin adoptarea legilor pe care aceştia sunt datori să le respecte, întrucât în esenţă ele exprimă voinţa lui Dumnezeu, căruia îi aparţine şi puterea care le emite. Cum puterea izvorâtă din voinţa Divină este totuşi înfăptuită în mod particular de oameni, înseamnă că aceştia capătă şi exercită instrumente atipice de autoritate, un tip de putere socială, expus intereselor şi imperfecţiunilor omului. Regăsim aici raţionamentul Sfântului Ioan Chrisostomul referitor la originea divină a puterii, adoptat în următoarea formulă: Este voinţa lui Dumnezeu ca relaţiile dintre oameni să fie reglementate de aceştia prin lege, dar nu Dumnezeu legiferează, întrucât unele legi sunt greşite, tiranice, înguste, discriminatorii, capricioase, or Dumnezeu, care este perfect, nu poate face lucrări imperfecte, greşite.

Rezultă că apariţia şi funcţionarea unei societăţi reprezintă rezultatul împletirii a două voinţe (voinţa divină şi voinţa raţională a omului), dar a unei singure acţiuni înfăptuită de om (monarhul), căreia sunt datori să i se supună toţi ceilalţi oameni.

Referitor la formula de guvernământ, G.L. de Bonald distinge „societăţile constituite", echivalente cu societatea civilă, în care puterea se exercită de monarh, dar nu într-o formă tiranică, sau de aristocraţie[1]. Spre deosebire de aceasta, „societăţile neconstituite" (despotismul sau republica, în care puterea ar aparţine mulţimii), ar trebui repudiate, întrucât în forma despotică ar institui tirania, iar în cea republicană, ar permite afirmarea haotică a unei multitudini de voinţe particulare. De Bonald este adept al aristocraţiei sau al unei monarhii în care regele este dator să respecte legile civile. O astfel de societate s-ar întemeia pe virtute, cumpătare, pioşenie şi înţelepciune.

„Omul există numai pentru societate şi prin societate, iar aceasta îl modelează doar pentru ea; prin urmare, el trebuie să folosească în serviciul societăţii tot ceea ce a primit atât de la natură, cât şi de la societate, deci tot ceea ce el reprezintă, tot ceea ce el deţine şi îi conferă personalitate"[2]. În raporturile sale cu societatea politică, cu statul, omul are calitatea de supus. Societatea politică nu este sinonimă cu societatea civilă. Aceasta din urmă are dimensiuni variabile, depinzând de formaţiunea intelectuală a omului şi de raporturile sale cu Divinitatea. Societatea civilă este deci o societate religioasă, bazată pe anumite valori, tradiţii, morală şi credinţă confesională, şi reprezintă o formă de socializare a individului, în măsura în care respectă legile societăţii civile şi normele morale ale congregaţiei religioase. Societatea civilă îşi propune să îl apere pe individ împotriva exceselor religioase, dar şi ale societăţii politice.

Louis-Antoine Macarel analizează conceptul de societate civilă din perspectiva dreptului constituţional şi face aceeaşi demarcaţie, întâlnită, între alţii, la Locke şi Rousseau între starea naturală a oamenilor şi corpul politic pe care îl denumeşte societatea civilă. Aflaţi în starea naturală, oamenii au simţit instinctiv nevoia de a se reuni într-un corp moral pentru a-şi apăra viaţa, libertăţile şi bunurile. Astfel s-a

---

[1] Idem, p. 356.
[2] Idem, p. 359.

constituit societatea civilă[1]. Scopul societăţii civile, menţionează autorul la care ne referim, nu este altul decât de a face practic posibil un maximum de drepturi naturale prin care pacea şi securitatea fiecăruia să fie asigurate, din aceasta rezultând fericirea publică[2]. Pentru a se realiza scopul societăţii civile este necesar să se unească pentru totdeauna voinţele tuturor membrilor acesteia, astfel încât de acum înainte ei nu vor dori decât unul şi acelaşi lucru pentru toţi cei care se raportează la scopul asociaţiei[3]. După aceea, este necesar să se stabilească o putere superioară susţinută de toate forţele societăţii politice şi prin intermediul căreia să se descurajeze toţi cei care ar dori să tulbure pacea şi să se pedepsească pe oricine ar nesocoti sau încălca ordinea publică[4].

Cel care va prelua termenul de societate civilă şi va încerca să-i confere o definiţie modernă şi un anumit conţinut, va fi filosoful german Hegel. În Principiile filozofiei dreptului Hegel analizează societatea civilă din perspectivă economică, şi anume ca un sistem de relaţii sociale în care fiecare individ se preocupă de satisfacerea nevoilor sale de trai sau, altfel spus, de satisfacerea scopului său egoist. Mijlocul prin care omul îşi satisface nevoile sale particulare este munca. Munca (specializată) desfăşurată în comun sau în întovărăşire dă naştere corporaţiei care uneşte în sânul ei meseriaşi, lucrători cu ziua, agricultori ş.a. Dincolo de societatea civilă, Hegel tratează puterea publică sau statul. Hegel este primul autor care face distincţia între societatea civilă – cadrul organizat în care fiecare individ se preocupă de satisfacerea nevoilor proprii – şi stat. „Alături de familie, spune acesta, corporaţia constituie a doua rădăcină a statului, rădăcina lui etică, avându-şi temeiul în societatea civilă"[5].

Hegel porneşte de la ideea că unul dintre principiile societăţii civile este persoana, privită de filozoful german ca „un amestec de necesitate naturală şi de voinţă arbitrară"[6]. În condiţiile societăţii germane şi ale sistemului de producţie capitalist de la începutul secolului al XIX-lea, care cunoştea un avânt al industriei, comerţului şi, în general, un progres economic constant, autorul intuieşte schimbările sociale profunde generate de eliberarea individului din corsetul rânduielilor feudale. Într-o astfel de societate, indivizii aveau ca scop unic realizarea intereselor proprii, cerând statului să le asigure o largă libertate de acţiune[7]. Societatea civilă se situează între familie şi stat, succedându-i acestuia[8]. Dacă societatea civilă este sediul manifestării

---

[1] *L.-A. Macarel*, Éléments de droit politique, Libraire de la Cour de Cassation, Paris, 1833, p. 7.

[2] Ibidem.

[3] Idem, p. 9.

[4] Ibidem.

[5] *Hegel*, Principiile filozofiei dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 275.

[6] Idem, p. 216.

[7] Indivizii „sunt persoane private care au drept scop al lor propriul lor interes. Întrucât acesta este mijlocit prin universal, care le apare astfel drept mijloc, scopul nu poate fi atins de ei decât în măsura în care ei înşişi îşi determină voinţa, hotărârea şi acţiunea lor în mod universal, şi se transformă în membri ai lanţului acestei conexiuni" (*Hegel*, op. cit., p. 220).

[8] Desăvârşirea societăţii civile este mai târzie decât cea a statului, întrucât aceasta fiind diferenţa între familie şi stat, ea presupune mai înainte statul. Creaţia societăţii civile aparţine de altfel lumii moderne (ibidem).

intereselor particulare, al necesităţilor private şi al voinţei arbitrare a fiecărui individ sau comunităţi profesionale (corporaţii), rezultă că societatea civilă are un grad înalt de conflict, direct proporţional cu mulţimea intereselor şi voinţelor particulare. Pentru a introduce coerenţa, disciplina şi ordinea în acest climat, intervine statul, care, deşi este un regulator al societăţii civile, nu trebuie să impieteze interesele private şi voinţa cetăţenilor. Societatea civilă presupune trei paliere:

- împăcarea şi satisfacerea trebuinţelor particulare prin munca fiecăruia;
- ocrotirea proprietăţii prin exerciţiul justiţiei;
- apărarea intereselor particulare prin structurile aparatului administrativ[1)].

În primul palier figura centrală este omul, raportat la profesia sa de bază (meşteşugar, comerciant, muncitor ş.a.m.d.) şi preocupat de propria sa agoniseală şi înavuţire prin munca prestată. În această calitate, individul contează numai pe sine şi are sentimentul valorii proprii, care trebuie să-i fie recunoscută prin drept. Ideea de bază a celui de-al doilea palier este existenţa drepturilor aparţinând individului, pe care acesta le poate realiza, la nevoie, recurgând la justiţie. Prin construcţia acestui raport, Hegel pune o stavilă formală justiţiei feudale, întemeiată pe inegalităţi sociale.

Hegel enunţă un set de principii juridice, valabile şi astăzi, şi care ilustrează statul de drept, şi anume:

a) orice membru al societăţii civile are dreptul să stea în faţa justiţiei şi de a-şi dobândi dreptul contestat numai de la Curtea de Justiţie;

b) în faţa tribunalelor, dreptul trebuie să fie demonstrabil („Procedura juridică pune părţile în situaţia de a-şi valorifica probele şi temeiurile juridice, de a face cu putinţă judecătorului să ia cunoştinţă de chestiune"[2)]);

c) drepturile există numai în măsura în care sunt recunoscute de lege;

d) egalitatea cetăţenilor în faţa legii;

e) nimeni nu este mai presus de lege, de vreme ce „principele însuşi este obligat să recunoască în treburile private autoritatea Curţilor de Justiţie asupra lui";

f) obligaţia supunerii faţă de lege implică necesitatea ca legile să fie aduse la cunoştinţa generală;

g) publicitatea exerciţiului justiţiei;

h) judecătorii nu legiferează, ci aplică dreptul;

i) crimele se pedepsesc în funcţie de pericolul pe care acestea îl reprezintă pentru societate;

j) incriminarea infracţiunilor şi dozarea sancţiunii ţin de „situaţia societăţii civile din acel timp" („un cod penal nu poate fi valabil pentru toate timpurile, iar crimele sunt existenţe iluzorii, care pot atrage după sine o represiune mai mare sau mai mică")[3)].

Pe al treilea palier este aşezată intervenţia aparatului statal pentru reglarea intereselor private ale individului. „Societatea civilă trebuie să protejeze pe membrul ei, să-i apere drepturile, aşa cum individul singular este dator să respecte drepturile societăţii civile"[4)].

[1)] Idem, p. 222.
[2)] Idem, p. 252.
[3)] Idem, p. 250.
[4)] Idem, p. 264.

Aşa cum a fost fundamentat de Hegel, conceptul de societate civilă se referea la stadiul de dezvoltare economică şi socială a societăţii europene din prima jumătate a secolului al XIX-lea, caracterizat înainte de toate prin egoism şi avariţie[1]. Între societatea civilă şi membrii săi se creează raporturi specifice, care conţin un set de angajamente reciproce. Pe de o parte, societatea civilă se îngrijeşte ca individul să se poată afirma nestingherit, iar, pe de altă parte, individul este dator „să respecte drepturile societăţii civile"[2].

Într-un limbaj accesibil mai mult demersului filosofic decât analizei juridice, Hegel spune că statul este realitatea Ideii etice – spiritul etic, ca voinţă substanţială revelată, lămurită sie însuşi, care aduce la îndeplinire aceea ce ea ştie şi în măsura în care o ştie[3]. Într-o altă lucrare, autorul afirmă că statul este substanţa etică ajunsă la conştiinţa de sine, unirea principiului familiei cu al societăţii civile[4]. Statul preia de la esenţa familiei sentimentul de iubire (care devine esenţa statului), iar de la societatea civilă principiul voinţei. Statul există ca spirit viu numai întrucât e un stat organizat, diferenţiat în funcţiile sale particulare, care, izvorând din conceptul unic al voinţei raţionale, produc neîncetat această voinţă ca rezultat al lor[5].

Hegel atrage atenţia asupra pericolului confuziei între stat şi societatea civilă, aşa cum o concepe filozoful german. Când statul este confundat cu societatea şi i se reduce scopul la apărarea siguranţei indivizilor, a proprietăţii acestora şi a libertăţii personale, atunci interesul oamenilor luaţi ca indivizi singulari, devine scopul suprem în vederea căruia ei sunt reuniţi, în stat, ceea ce nu este convenabil, întrucât apartenenţa cetăţeanului la stat ar depinde de bunul plac al individului[6]. Graţie societăţii civile, prin mijlocirea căreia omul dă curs deplin înclinaţiilor sale profesionale şi particulare, precum şi iniţiativei private, în cadrul universalităţii statului, oamenii capătă conştiinţa apartenenţei lor la o asociaţie (stat). Rolul fundamental al statului, „opera" sa constă pe de o parte, în a-i conserva (apăra) pe indivizii singulari, ca şi pe mulţimea de indivizi, adică în a face din drept o realitate necesară şi, apoi, în a dezvolta buna lor stare (rezultată din apartenenţa lor la societatea civilă), prin protejarea familiei şi dirijarea societăţii civile. Pe de altă parte, statul este dator să-l formeze pe individ ca membru al unei comunităţi, fără a-l deturna de la interesele sale private şi să-l convingă că trăsăturile şi mentalităţile sale particulare pot fi proiectate numai în „viaţa substanţei generale", care este doar statul[7].

Marx a preluat de la Hegel conceptul de societate civilă, pe care o opune statului. Ca şi Hegel, Marx separă societatea civilă de stat, dar afirmă că acesta a rezultat din conflictul ce opune clasa socială dominantă economic, claselor lipsite, chiar prin

---

[1] *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 679.

[2] *Hegel*, op. cit., p. 264.

[3] Idem, p. 277.

[4] *Hegel*, Filozofia spiritului, vol. I, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1996, p. 311.

[5] Idem, p. 313.

[6] *Hegel*, Principiile filozofiei dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 278.

[7] Idem, p. 312.

forţă, de mijloacele de producţie. În concepţia marxistă, societatea civilă reprezintă sfera dominaţiei economice a unei anumite clase, pe când statul este sfera şi instrumentul dominaţiei politice a acesteia.

Deşi a preluat din filozofia hegeliană a dreptului noţiunea de societate civilă, Marx a distorsionat-o până la negarea acesteia, în condiţiile în care teoria marxistă vedea în stat instrumentul de dominaţie a unei clase sociale asupra alteia şi, în ultimă instanţă, asupra întregii societăţi şi proprietarul absolut al principalelor mijloace de producţie. În cadrul autorităţii politice şi administrative a satului comunist, societatea civilă a suferit eşec după eşec, fiind, practic, lichidată. Aşa cum corect s-a observat în publicistica social-politică postrevoluţionară, în societăţile comuniste, partidul-stat a reuşit să monopolizeze întreaga sferă publică, să controleze economia, politica, mijloacele de comunicare în masă, viaţa economică, culturală, religioasă. Pe măsură ce şi-au consolidat puterea în anii '40, comuniştii ruşi au distrus sistematic sau au cooptat forţat toate asociaţiile autonome, sindicatele, biserica, instituţiile ştiinţifice şi culturale[1]. Marx nu analizează societatea civilă şi statul ca substanţe de laborator, ci ca realităţi sociale ale secolului al XIX-lea, care au ca numitor comun omul. Omul este centrul de interes al lui Marx, dar nu fiinţa umană în general, ci „Omul care produce". Încă nedesprins definitiv din starea naturală, individul producător anticipează societatea civilă prin bunurile pe care le produce. Această teză expusă de Marx în Bazele criticii economiei politice va fi utilizată pentru fundamentarea conceptului de societate civilă, caracterizată prin libera concurenţă şi prin desprinderea definitivă a individului de starea naturală. În secolul al XVIII-lea, în societatea civilă apar diferite forme de legătură (asociere) socială a indivizilor, utilizate ca simple mijloace pentru atingerea scopurilor private ale acestora[2]. Proprietatea creează spiritul de conservare, generează interesul personal, lupta pentru existenţă, egoismul, inegalităţile şi înstrăinarea[3].

În Contribuţii la istoria Ligii comuniştilor, Engels mărturiseşte că Marx considera că, în genere, nu statul condiţionează şi reglementează societatea civilă, ci aceasta din urmă este un factor ce condiţionează statul. Teoria marxistă porneşte de la teza eronată că factorul politic este determinat şi condiţionat în exclusivitate de relaţiile economice. Marx şi Engels au dreptate când afirmă în „Ideologia germană" că societatea civilă, a cărei expresie a apărut în secolul al XVIII-lea, se dezvoltă abia o dată cu burghezia, dar greşesc când afirmă că societatea civilă a constituit întotdeauna, ca formă de organizare socială, „baza statului şi a oricărei suprastructuri politice"[4]. În concepţia marxistă, societatea civilă care are ca premisă istorică familia, este creuzetul în care s-a format şi a evoluat întreaga omenire. Societatea civilă cuprinde toate relaţiile materiale ale indivizilor în cadrul unui anumit stadiu de dezvoltare al forţelor de producţie. Altfel spus, ea se extinde la întreaga viaţă comercială şi

---

[1] *C. Anastasiu*, op. cit., p. 12.

[2] *K. Marx*, Bazele criticii economiei politice, Ed. Politică, Bucureşti, 1972, p. 16.

[3] A se vedea *R. Pogoceanu*, op. cit., p. 43.

[4] *K. Marx, F. Engels*, Ideologia germană, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 33.

industrială într-un stadiu determinat de dezvoltare a acesteia, fiind, din acest punct de vedere, mai largă decât statul şi naţiunea[1)].

Teza potrivit căreia relaţiile economice sunt cele care preced şi determină apariţia statului va fi expusă mai târziu de Engels în lucrarea Ludwig Feuerbach şi sfârşitul filozofiei clasice germane. În această lucrare Engels abordează problematica „emancipării economice" pentru a demonstra prevalenţa economicului asupra politicului[2)]. Engels afirmă că „statul, ordinea politică, constituie elementul subordonat, iar societatea civilă, domeniul relaţiilor economice – elementul hotărâtor"[3)]. Engels se îndepărtează aici de Hegel care, dimpotrivă, vedea în stat elementul determinant, iar în societatea civilă, elementul determinat de acesta.

Engels face eroarea de a absolutiza rolul factorului economic în relaţia sa cu politica şi omite să releve care este motivaţia pentru care statul aşteaptă impulsurile venite din sfera economică pentru a le da o formă juridică. Engels greşeşte atunci când afirmă că „voinţa statului este determinată, în linii mari şi în ansamblu, de trebuinţele schimbătoare ale societăţii civile, de supremaţia cutăreia sau cutărei clase şi, în ultimă instanţă, de dezvoltarea forţelor de producţie şi a relaţiilor de schimb"[4)].

În prefaţa lucrării Contribuţii la critica economiei politice, Marx expune concis teoria sa privind originea dreptului şi a statului, fundamentând-o pe influenţa relaţiilor de trai materiale pe care Hegel le integra în conţinutul societăţii civile[5)]. În determinarea stadiului de dezvoltare a oricărei societăţi, implicit a societăţii civile este nivelul atins de producţia de bunuri. Ca producători, „oamenii intră în relaţii determinate, necesare şi independente de voinţa lor – relaţii de producţie – care corespund unei trepte de dezvoltare determinate a forţelor lor de producţie materiale. Totalitatea acestor relaţii de producţie constituie structura economică a societăţii, baza reală pe care se înalţă o suprastructură juridică şi politică şi căreia îi corespund forme determinate ale conştiinţei sociale"[6)].

Dacă în planul abordării filozofice, teoretice, a raportului între stat şi societatea civilă, Marx afirmă fără argumente pertinente, rolul precumpănitor al societăţii civile asupra politicului, atunci când face comentarii în legătură cu un stat real sau cu un proces politic determinat prefigurează rolul statului comunist ca stat totalitar. Astfel,

---

[1)] Ibidem.

[2)] Engels comite enorma eroare afirmând că toate luptele politice sunt lupte de clasă, dar acestea gravitează în jurul emancipării economice.

[3)] *Engels*, Ludwig Feuerbach şi sfârşitul filozofiei clasice germane, apud *K. Marx, Fr. Engels*, Opere alese, vol. II, Ed. Politică, Bucureşti, 1967, p. 365.

[4)] Idem, p. 366.

[5)] „Cercetările mele m-au dus la concluzia că relaţiile juridice, ca şi formele de stat, nu pot fi înţelese nici din ele însele, nici din aşa-numita dezvoltare generală a spiritului omenesc, ci, dimpotrivă, ele îşi au rădăcinile în relaţiile de trai materiale, a căror totalitate Hegel o cuprinde, după exemplul autorilor englezi şi francezi din secolul al XVIII-lea, sub denumirea de *societate civilă* şi deci, anatomia societăţii civile trebuie căutată în economia politică" (*K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., p. 313).

[6)] *K. Marx*, Contribuţii la critica economiei politice, apud *K. Marx, F. Engels*, Opere, vol. XIII, Ed. Politică, Bucureşti, 1962, p. 8.

în lucrarea „Optsprezece brumar al lui Ludovic Bonaparte", Marx se referă la statul francez de la jumătatea secolului al XIX-lea spunând că acesta „prinde în mreje, controlează, reglementează, supraveghează şi tutelează societatea civilă, începând cu cele mai cuprinzătoare manifestări ale vieţii ei şi până la cele mai neînsemnate impulsuri, de la cele mai generale forme ale existenţei ei, până la viaţa particulară a indivizilor"[1]. Iată modelul stalinist de stat, enunţat şi anunţat de Marx în 1852! După acest model, statele socialiste au dizolvat sau îngrădit societatea civilă, tolerând doar Biserica, căreia i-au redus, însă, dramatic libertatea de exprimare[2].

În epoca contemporană, doctrina occidentală a readus în atenţie conceptul de societate civilă, înţelegând prin acesta organismele nestatale care afirmă şi militează pentru valorile fundamentale ale drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. În literatura politică occidentală, societatea civilă a devenit un criteriu pentru recunoaşterea caracterului democratic al regimurilor politice. Prin opoziţie, regimurile marxiste au fost caracterizate nedemocratice, întrucât acestea interziceau existenţa societăţii civile ca un cadru de exprimare liberă a intereselor şi cerinţelor sociale particulare[3].

Prăbuşirea regimurilor politice comuniste a creat premisa construcţiei societăţii civile în fostele state socialiste, paralel cu construcţia unei societăţi politice democratice. Astfel, legătura între societatea civilă şi democraţie capătă aspecte de complementaritate.

În literatura de specialitate se consideră că societatea civilă poate fi definită ca un sistem de corpuri intermediare, având organizare şi obiective proprii care:

a) sunt relativ independente atât de autorităţile statale, cât şi de organizaţiile economice private;

b) pot lua decizii şi acţiona pentru promovarea intereselor proprii;

c) nu se suprapun statului şi nici unităţilor economice private;

d) acţionează în limitele legale prestabilite[4].

---

[1] *K. Marx*, Optsprezece brumar al lui Ludovic Bonaparte, apud *K. Marx, Fr. Engels*, op. cit., p. 241.

[2] Sistemul marxist „a dus la formarea unei societăţi atomizate şi individualizate, în care era foarte puţin posibil sau literalmente imposibil să înfiinţezi chiar şi un club filatelic fără supravegherea politică. Departe de a crea un om social nou, eliberat de aviditate egocentristă, de fetişismul bunurilor de consum şi competitivitate, care fuseseră obiectivele marxismului, sistemul a creat individualişti fără posibilităţi, izolaţi, amorali, cinici, abili în jocuri de cuvinte şi oportunişti, dar niciodată capabili de o iniţiativă reală" (a se vedea *E. Gellner*, op. cit., p. 18). Nu sunt puţin demnitarii din clasa politică postdecembristă în comportamentul cărora să nu se evidenţieze viciile funcţionarului din aparatul de partid şi de stat comunist, la care se referă autorul citat. Aceasta dovedeşte câtă dreptate avea E. Burke când în 1791 nota în A Letter to a member of the National Assembly că aceia care au fost cândva îmbătaţi de putere şi au beneficiat de tot felul de beneficii, fie şi numai un an, nu mai pot niciodată să renunţe la putere (*J. Keane*, op. cit., p. 57).

[3] A se vedea şi *D.C. Dănişor*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1997, p. 60.

[4] *P.C. Schmitter şi alţii*, Cum se consolidează democraţia, Ed. Polirom, Iaşi, 2004, p. 258.

Oricum ar fi definită, societatea civilă este în prezent o realitate la fel de concretă şi viabilă, aşa cum este şi statul. Se poate afirma că în condiţiile statului de drept, binomul stat-societate civilă nu poate fi ignorat. Cele două realităţi se presupun. Statul fără societate civilă alunecă spre totalitarism, întrucât puterii sale nu i se mai poate opune o contra-putere echivalentă ca pondere[1]. La rândul său, societatea civilă nu poate acţiona decât în cadrul ordinii constituţionale instituite de stat. Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, societatea civilă reprezintă o structură specializată în reducerea tensiunilor sau stărilor conflictuale provenite din adversitatea intereselor lor, prin integrarea lor într-o dinamică „normală", recunoscută ca atare de stat[2]. Când analizăm binomul stat-societatea civilă avem în vedere statele democratice, întrucât istoria o dovedeşte că statul totalitar şi-a aservit rămăşiţele societăţii civile, dacă nu a distrus-o în întregime.

În statele post-comuniste reapariţia societăţii civile a reprezentat iniţial o formă alternativă la societatea politică care nu se desprinsese prin toate firele de practicile şi, mai ales, de mentalităţile totalitare. Acesta este poate şi motivul pentru care uneori în statele respective societatea civilă era mai apropiată de forţele politice aflate în opoziţie, decât de partidele aflate la putere. Vedem în această „apropiere" reacţia societăţii civile faţă de acel segment din clasa politică care provine din fostul aparat de partid şi de stat comunist. Statul democratic nu poate exista în prezent decât în relaţie armonioasă cu societatea civilă, aceasta fiind instrumentul de exprimare şi manifestare cotidiană a cetăţenilor, fie individual, ca persoane particulare, fie ca membri ai unei anumite asociaţii sau grupări care acţionează în cadrul statului, dar autonom faţă de acesta. Nu contează natura intereselor exprimate prin intermediul societăţii civile. Ele pot fi economice, sociale, etnice, religioase, culturale, sportive ş.a.

Fizionomia şi conţinutul pe care îl are în prezent societatea civilă diferă radical de cele pe care le aveau societăţile civile la începutul secolului al XIX-lea şi chiar în prima jumătate a secolului trecut. Dacă comparăm societăţile civile din cele două perioade, nu putem să nu constatăm că rolul, funcţiile şi, mai ales, mijloacele de exprimare specifice ale societăţii civile actuale sunt substanţial diferite de cele existente în urmă cu două secole. În primul rând, se impune observaţia că societatea civilă s-a extins de la sfere economice, profesionale, culturale, la zone care au legătură cu distribuirea puterii, cu drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, şi chiar cu semnalarea unor pericole care ameninţă nu o ţară anume, ci civilizaţia umană (deteriorarea mediului, terorismul, sărăcia, exploatarea fiinţei umane, punerea în pericol a vieţii civililor ca urmare a războaielor ş.a.m.d.). În al doilea rând, se poate constata că societatea civilă se extinde, ca cerinţă a democratizării, la scară planetară. Societatea civilă este resuscitată şi cultivată nu numai în Europa, ci şi în zone ale Asiei, America Latină sau Africa. Concept eminamente european, care

---

[1] Nu este exagerat să atribuim societăţii civile în întregul său forţa capabilă să contrabalanseze autoritatea statului. Sunt destule exemple în Europa şi în alte zone geografice, când societatea civilă a învins statul, întrucât se sprijinea pe majoritatea populaţiei, ostile unei guvernări lipsită de consimţământul cetăţenilor.

[2] *Gh. Lencan Stoica*, Concepte, idei şi analize politice, Ed. Diogene, Bucureşti, 2000, p. 114.

aparţine civilizaţiei europene, societatea civilă este deopotrivă receptată în cultura islamică şi budistă, demers imposibil de anticipat de către Locke, Montesquieu, Rousseau, Hegel şi ceilalţi filozofi şi sociologi care au studiat-o[1].

Aşadar, societatea civilă nu trebuie subordonată statului, nu trebuie să manifeste obedienţă faţă de stat, ci dimpotrivă, trebuie să monitorizeze in interesul cetăţenilor activitatea autorităţilor publice. Societatea civilă nu trebuie nici substituită statului, căruia îi revin funcţii speciale în conducerea vieţii sociale. Mai degrabă este vorba de raporturi de complementaritate între stat şi componentele societăţii civile[2].

Cum statul (democratic) nu are dreptul să monopolizeze viaţa publică, nici societatea civilă nu îşi poate aroga libertatea să nesocotească statul şi instituţiile sale politice, să se subroge în rolul acestuia şi să i se substituie[3]. Atitudinea antietatistă a societăţii civile este la fel de nocivă ca şi centralismul promovat de sistemul partid-stat. Aşa cum corect s-a observat, societăţile post-comuniste au avut mari dificultăţi în a reinventa politicul, fenomen vizibil atât la nivelul noilor elite politice, cât şi în rândul populaţiei. Este clar că imaginea societăţii democratice sub forma comunitară a unei societăţi civile nediferenţiate nu a fost de natură să stimuleze nici formularea unor programe bine articulate ale partidelor, nici activitatea eficientă a noilor guverne[4].

Societatea civilă acţionează în cadrul ordinii constituţionale şi legale a statului, ceea ce înseamnă că segmentele sale, şi aceasta în ansamblu, trebuie să se supună dispoziţiilor şi principiilor constituţionale, precum şi legilor în vigoare. În caz contrar, se poate declanşa procedura de contestare, după caz, a constituţionalităţii unei organizaţii civile, sau a legalităţii activităţii acesteia.

Este specifică statalităţii şi dispunerea autorităţii pe trepte de autoritate sau structuri ierarhizate, în care puterea se difuzează de la centru spre periferie. Vom spune astfel că şeful statului, parlamentul, guvernul, instanţa supremă, autorităţile administraţiei publice centrale posedă şi difuzează centralizat şi specializat puterea, care este receptată de structurile statale, aflate pe treapta inferioară a autorităţii, precum şi de către cetăţeni. Puterea de stat nu se epuizează de cele patru mari structuri de guvernare (parlamentul, şeful statului, guvernul şi instanţa supremă). Administraţia publică centrală şi locală, instanţele judecătoreşti, alte autorităţi statale independente (Curţile Constituţionale, Curţile de Conturi, Ombudsmanul, Consiliile Economice şi Sociale ş.a.) dispun de putere de stat în domeniul lor de activitate şi formează alături de principalele patru instituţii politice menţionate mecanismul

---

[1] Varianta lingvistică în limba japoneză şi chineză a termenului „societate civilă" este *Shimin shakai*, şi respectiv, *gongmin shehui* (*J. Keane*, op. cit., p. 22 şi 37). Pentru termenul occidental de societate civilă există şi două echivalente arabe (*al-ahli* şi *muytama'al-madani*).

[2] A se vedea, în acest sens, şi *D.C. Dănişor*, op. cit., p. 60; *I.M. Nedelcu*, Drept administrativ, Themis, Craiova, 2000, p. 19.

[3] În ţări precum Cehoslovacia, Polonia şi Ungaria, societatea civilă atât de eficientă şi atrăgătoare în timpul guvernării comuniste s-a aflat în pericol de dezagregare şi nu a mai putut juca acelaşi rol pe care îl deţinuse anterior, tocmai datorită neîncrederii în structurile tradiţionale de guvernare politică.

[4] *C. Anastasiu*, op. cit., p. 13.

complex şi unitar al guvernării. Este esenţial ca între structurile de guvernare centrale şi periferice să existe o strânsă şi permanentă coeziune. Constituţia interzice imperativ orice tendinţă de emancipare politică din partea oricărei structuri de putere şi afirmarea de către acestea a unor prerogative, funcţii sau atribuţii care nu le-au fost conferite expres prin Legea fundamentală.

În procesul de guvernare propriu-zis, rolul statului poate fi mai puternic sau mai diminuat, fără ca statalitatea să fie compromisă. În virtutea suveranităţii sale, statul poate atrage la procesul de elaborare sau înfăptuire a deciziilor de guvernare organizaţii ale societăţii civile, cărora nu le transferă, totuşi, cote-părţi de putere. Epoca globalizării, dar şi fenomene mai reduse, cum ar fi integrarea euro-atlantică, nu slăbesc rolul statului, dar îi îngustează sfera de acţiune tradiţională. În aceste condiţii, rolul societăţii civile creşte, chiar în statele cu democraţii consolidate, îndeosebi în privinţa conservării şi apărării drepturilor şi libertăţilor particulare ale cetăţenilor, respectate de procesele noi ale mondializării. Societatea civilă îşi poate asuma sarcini de reprezentare la nivel statal, dar şi internaţional, ale unor interese specifice ale firmelor economice sau chiar ale unor corporaţii. Ar fi o eroare ca statul să se autoizoleze de societatea civilă sau să o tuteleze administrativ. Imaginea unui stat înveşmântat în armura autorităţii şi înarmat cu forţa brutală de constrângere, căruia ceilalţi factori ai sistemului social ar trebui să-i presteze jurământ de credinţă, recunoscându-i fără excepţie seignoria, nu este productivă şi realistă în condiţiile statalităţii democratice. Chiar sensul originar al statului este cel de arbitru între forţele divergente existente în societate. Şi care trebuie să se tolereze şi să se respecte reciproc. În condiţiile contemporane, este esenţial ca statul să guverneze ca un instrument al pacificării şi coeziunii sociale, recunoscând şi acceptând orice formă de autoritate sectorială, realizată prin consimţământul liber exprimat al unui grup omogen de indivizi, dar fără încălcarea principiilor fundamentale de organizare şi funcţionare a societăţii la nivel global.

§2. Rădăcini istorice ale partidelor politice

Recunoaşterea oficială a suveranităţii poporului şi instituţionalizarea acesteia în importante documente politico-juridice în secolele XVIII-XIX au constituit primul pas pe calea asigurării participării cetăţenilor la conducerea statului modern. Odată înfăptuită această participare prin sistemul electoral, care a permis desemnarea de către popor a reprezentanţilor săi în parlamentul modern şi, prin aceasta, constituirea unui segment al guvernării prin manifestarea voinţei sale suverane, s-a reforjat – în condiţiile social-istorice noi, superioare, ale secolului al XIX-lea – un fenomen sociologic întâlnit în perioada de ascensiune a primelor tipuri de organizare a societăţii sclavagiste, şi anume partidele politice.

Ele au cunoscut, iniţial, o apreciată înflorire în cadrul democraţiei sclavagiste ateniene şi apoi în timpul Republicii romane, fiind însă vizibile până târziu în amurgul Imperiului Roman de Apus şi ulterior în Bizanţul împăraţilor creştini.

Din punct de vedere istoric, fenomenul asocierii anumitor indivizi în grupuri politice structurate pe anumite interese, pârghii organizatorice, metode de acţiune unitară şi coordonată, se poate confirma cu uşurinţă recurgându-se la textele clasice ale filozofiei politice a antichităţii. De regulă, în epoca sclavagistă, partidele politice aveau o existenţă efemeră şi erau mai mult sau mai puţin organizate. Corespondentele acestor grupări politice, apărute în perioada de formare a relaţiilor de producţie burgheze şi apoi consolidate după victoria revoluţiilor burgheze, întruneau unele trăsături categoriale specifice partidelor existente, de pildă, în polisurile greceşti sau ale partidelor ce-şi disputau influenţa politică în societatea romană.

Reapărute sporadic şi într-o formă embrionară în Evul Mediu Occidental, amplificate îndeosebi de climatul gravelor conflicte pentru învestitura la tron, între Sfântul Imperiu German şi papalitate, partidele politice existente în această perioadă au rezultat din desprinderea din anumite familii dinastice, din vârfurile claselor sociale sau din ierarhia Bisericii catolice, a unor lideri care au organizat şi condus anumite colectivităţi sau grupări monarhice, nobiliare, religioase, mai târziu si socio-profesionale, având ca trăsături comune, fie anumite interese sau obiective militare, politice, dinastice sau religioase, fie desfăşurarea coordonată a aceloraşi activităţi productive.

În Evul Mediu, formaţiunile politice respective erau compuse, îndeosebi dintr-un grup restrâns, adesea ocult, format din exponenţi ai ierarhiei sociale laice şi religioase, reprezentanţi ai noii clase aflată în ascensiune, care se luptau fiecare împotriva altuia, sau toţi laolaltă împotriva monarhului absolutist sau a Papei. Armele lor erau armele timpului, dar acestora li se vor adăuga armele luptei politice. În acest fel, lupta pentru supremaţia puterii în Evul Mediu capătă tot mai mult trăsăturile unei lupte oculte sau făţişe între partidele politice. Membrii partidelor politice din Evul Mediu erau legaţi între ei nu numai prin interese comune şi afinităţi politice sau confesiuni religioase – toate acestea consolidate cu timpul pe plan ideologic – ci şi printr-o anumită solidaritate de grup şi disciplină consacrate într-un statut sau ordin[1)].

Subliniem că aceste formaţiuni politice incipiente nu pot fi socotite încă partide politice în sensul modern al cuvântului. Ele sunt, fiecare în felul lor şi toate laolaltă, precursorii istorici ai unor forme de organizare şi acţiune politică care s-au cristalizat ca factorii cei mai expresivi şi mai activi ai politicului în epoca contemporană. Studierea condiţiilor şi formelor de manifestare a acestora este nu numai interesantă, dar şi deosebit de utilă pentru definirea şi interpretarea fenomenului partidist[2)].

[1)] *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 172-175, p. 199-210, p. 224-227. În Italia, în timpul Renaşterii îşi disputau întâietatea două puternice partide politice: partidul gibelinilor (partid care se opunea supremaţiei Papei) şi partidul guelfilor care sprijinea lupta Papei împotriva monarhilor din jurul împăratului Sfântului Imperiu Romano-German. Numele de „gibelini" este împrumutat de la denumirea castelului Weibeling al dinastiei germane Hohenstaufen, iar cel de *guelf* de la numele dinastiei Welf susţinută de Papă împotriva familiei Hohenstaufen (a se vedea *S. Runciman*, Vecerniile siciliene, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 22-30).

[2)] A se vedea, pe larg, *M.M. Petrescu*, Partide, clase, naţiuni, Ed. Politică, Bucureşti, 1977, p. 42-125.

Noua clasă socială, burghezia, a intuit cu o deosebită claritate rolul şi funcţia socială ale partidelor politice, văzând în ele instrumente de luptă împotriva feudalismului şi a absolutismului monarhic, ca şi împotriva pretenţiilor nobilimii de a-şi întări dominaţia, precum şi forme de exprimare politică a intereselor populare.

Conştientizând funcţia socială a partidelor, burghezia a făcut pasul următor: şi-a îmbrăcat interesele şi aspiraţiile de clasă într-o haină ideologică şi a făurit programe revoluţionare pentru a le impune prin formele luptei parlamentare. Din acest moment, se poate spune că procesul formării partidelor politice, reflectând condiţiile social-istorice în care s-a fermentat, a intrat în faza finală.

Revoluţia burghezo-democratică din 1848 a grăbit în Europa făurirea statelor naţionale şi odată cu acestea, întărirea instituţiilor democratice. Pe această bază generoasă, partidele politice moderne şi-au desăvârşit în scurtă vreme fizionomia, fiind instituţionalizate ca segmente importante ale sistemului politic.

Partidele moderne s-au născut în paralel cu apariţia sistemelor electorale şi dezvoltarea parlamentelor moderne, de fapt au rezultat dinăuntrul acestora, ca fracţiuni sau aripi.

Funcţia socială a unor asemenea formaţiuni sau forţe politice a constat în stabilirea şi extinderea unor noi legături operaţionale permanente între guvernanţi (puterea executivă şi parlament), pe de o parte, şi cei guvernaţi, pe de altă parte. Prin intermediul acestor noi organisme, care şi ele au revendicat dreptul de a prezenta, cel puţin în parte, anumite categorii socio-profesionale de indivizi, cetăţenii au dobândit noi forme de control asupra elitei guvernamentale.

Conştientizând din ce în ce mai mult rolul lor social şi accesul la exercitarea puterii politice, formaţiunile politice respective s-au implicat tot mai activ în procesul de guvernare, cel puţin la nivelul său organizaţional: în formarea structurii de guvernare (parlamentul şi guvernul).

Într-o etapă superioară, formaţiunile politice având o bază socială largă (membri şi simpatizanţi numeroşi), prestigiu electoral, un program de dezvoltare economico-socială şi asigurare a stabilităţii politice, o strategie de apărare a valorilor naţionale şi de colaborare cu alte state, care au întrunit adeziunea electoratului, şi-au asumat prerogative reale de conducere, devenind, astfel, partide de guvernământ.

Fenomenul partidist specific spaţiului european occidental în a doua jumătate a secolului al XIX-lea era divizat în formaţiuni politice susţinătoare a clasei nobiliare aflate totuşi în declin social, economic şi politic (partide conservatoare), ale capitalului bancar concentrat în mâinile unei elite financiare şi ale marii burghezii industriale (partide liberale) şi mişcările muncitoreşti susţinute prin revendicări socio-profesionale de sindicate, ligi muncitoreşti, cluburi revoluţionare ş.a. Acestea din urmă, au înfiinţat partide de orientare socialistă sau social-democrată, din care la începutul secolului al XX-lea s-au desprins partidele comuniste. Din orientările politice de stânga din secolul al XIX-lea nu pot fi excluse mişcarea cartistă şi Partidul laburist din Marea Britanie. Dacă cartismul, care s-a manifestat în prima jumătate a secolului al XIX-lea printr-un program de revendicări în şase puncte a dispărut, nefiind agreat de Camera Comunelor, mişcarea laburistă engleză s-a impus, formând un partid politic susţinut de sindicate[1)].

[1)] *D.L. Seiler*, Partidele politice din Europa, Institutul European, Iaşi, 1999, p. 29-30.

Partidismul s-a divizat, astfel, doctrinar şi ideologic în „dreapta" şi „stânga", deşi semantica celor două concepte este dificil de acoperit, practic, datorită marii diversităţi de mişcări şi orientări doctrinare. Dacă partidele de dreapta sunt puternic legate de democraţia liberală, atât în componenţa sa politică, cât şi în cea economică şi socială, partidele de stânga şi-au propus lupta împotriva capitalului, afirmând prioritatea forţei de muncă asupra acestuia şi militând pentru apărarea drepturilor şi intereselor specifice ale clasei muncitoare. Prin programul lor, aceste partide şi-au propus, pe lângă obiective politice, instituirea unui mecanism economico-financiar de redistribuire a veniturilor societăţii pe baze egalitariste, naţionalizarea principalelor mijloace de producţie, planificarea economiei naţionale ş.a.[1)]

Dacă partidele de dreapta sunt legate organic de proprietate ca şi de mediul de afaceri, industrie, bănci, promovând libera iniţiativă şi concurenţa în aceste sectoare, partidele de stânga, fără a neglija importanţa formelor de proprietate, libera iniţiativă, concurenţa, economia de piaţă, pun accentul pe intervenţia statului în viaţa economică, pe apărarea intereselor clasei muncitoare.

În afara principalelor curente politice şi ideologice laice, au apărut şi partide clericale (îndeosebi democrat-creştine) care şi-au propus să militeze pentru introducerea valorilor moralei creştine în viaţa politică. Rolul acestor partide în unele ţări occidentale a fost deosebit de puternic, chiar şi în epoca contemporană.

În epoca contemporană, dominată de generalizarea principiilor democraţiei constituţionale occidentale, puterea politică este disputată de partide politice care aparţin unor largi orientări, doctrinare şi ideologice. Atragem atenţia că nu se poate contura o tipologie perfectă şi completă a partidelor politice, tocmai datorită dinamicii acestora, cerinţei permanente de adaptare a lor la realităţile şi cerinţele noi ale vieţii politice, economice şi sociale.

În tipologia partidelor politice pot fi cuprinse, în mod convenţional, partidele conservatoare, partidele liberale, formaţiuni de orientare creştin-democrată, partide socialiste şi social-democrate. Alături de acestea, participă la campanii electorale partide comuniste, formaţiuni ecologiste, mişcări extremiste, partide naţionaliste, mişcări radicale ş.a.

În ceea ce priveşte noţiunea de formaţiuni sau forţe politice, trebuie remarcat că dreptul constituţional a împrumutat din vocabularul sociologiei politice sau al politologiei anumiţi termeni proprii acestor ştiinţe, pentru a defini noţiunile respective, ţinând seama de faptul că acestea reflectă, în special, realităţi sociologice, relaţii şi fenomene politice. Din această perspectivă, într-o accepţiune destul de largă, expresia „forţe politice" desemnează un ansamblu de fenomene sociologice şi politice care au caracteristica esenţială de a situa individul în anumite raporturi cu puterea politică[2)]. Din punct de vedere instituţional, prin forţe politice se înţeleg partidele politice şi organizaţiile sociale care acţionează în vederea înfăptuirii

---

[1)] Idem, p. 28.

[2)] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 352.

anumitor obiective programatice unitare şi care au vocaţia de a determina sau influenţa cursul evenimentelor social-politice[1)].

În această noţiune sunt cuprinse o gamă foarte diversă de organisme prin intermediul cărora cetăţenii influenţează într-un fel sau altul, dar întotdeauna indirect, adoptarea unor decizii de conducere politică la nivel naţional, departamental sau local, cu alte cuvinte, comportamentul guvernamental. Între aceste organisme menţionăm: partide politice, organizaţii ale minorităţilor etnice; organizaţii (uniuni, federaţii) sindicale; asociaţii religioase; comitete cetăţeneşti; ligi culturale; asociaţii sportive etc. Toate aceste formaţiuni au un caracter neguvernamental, adică principiile lor de organizare şi funcţionare, modul de desemnare a membrilor acestora, metodele de activitate nu aparţin niciuneia dintre cele trei puteri. Indicăm cu titlu de exemplu: Partidul Naţional Liberal, Partidul Democrat, Uniunea Democratică a Maghiarilor din România, Partidul Conservator, Federaţia sindicatelor „Frăţia", Asociaţia română de drept umanitar, Asociaţia foştilor deţinuţi politici, Asociaţia judeţelor abuziv desfiinţate etc.

Se poate lesne observa că nu toate formaţiunile menţionate au un caracter politic evident, dar fiecare poate milita pentru un obiectiv eminamente politic, cum ar fi: adoptarea sau respingerea unui proiect de lege; formarea unei coaliţii guvernamentale; schimbarea unui guvern, declanşarea sau soluţionarea unei greve generale; adoptarea unor măsuri de ordin umanitar sau de protecţie socială; recunoaşterea unor drepturi ale unor categorii sociale încălcate abuziv în practica guvernamentală, adoptarea unei declaraţii sau hotărâri a parlamentului etc.

Curtea Constituţională a României a fost sesizată de Avocatul Poporului, potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie, pentru a constata că dispoziţiile art. 48 alin. (3) din Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei locale, referitoare la interdicţia legală de întocmire a listelor de candidaţi independenţi pentru funcţia de consilier este neconstituţională. În susţinerea sesizării se arată că un grup de candidaţi independenţi la funcţia de consilier ar avea dreptul de a se reuni pe aceeaşi listă electorală şi de a exprima, în acest fel, într-o manieră proprie, specifică, programul unui segment de cetăţeni, grupul respectiv putând fi considerat, din acest punct de vedere, ca un veritabil intermediar între popor şi autorităţile statale. Problema supusă examinării Curţii Constituţionale are legătură directă cu reprezentarea intereselor şi a cerinţelor cetăţenilor pe care aceştia urmează să le exprime prin proceduri electorale. Teoretic, se poate susţine că în temeiul principiului democraţiei, cetăţenii ar avea dreptul să-şi aleagă instrumentele prin care doresc să-şi exprime voinţa electorală. Nimic nu împiedică, astfel, ca principiu, ca un grup de candidaţi independenţi având platforme electorale asemănătoare sau compatibile, să întocmească o listă care să se bucure de regimul juridic al listelor întocmite de partidele politice. Nu poate fi vorba, însă, în acest caz, de o asociere, în sensul art. 40 din Constituţia României, republicată, întrucât intermedierea raporturilor între cetăţean şi stat presupune intervenţia unor

[1)] Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 253.

organisme constituite şi recunoscute legal de către stat care îşi asumă formal şi în mod permanent funcţia de a exprima aşteptări şi cerinţe determinate ale populaţiei[1].

Doctrina politologică franceză denumeşte unele dintre forţele politice la care ne-am referit, *corpuri intermediare* între individ şi puterile guvernante, pornind de la faptul că acestea au o legătură nemijlocită, inextricabilă cu procesul exercitării puterii. Ceea ce conferă specificitate diverselor corpuri intermediare este faptul că fiecare dintre ele este animat şi militează în mod obişnuit, fie pentru o anumită ideologie, fie pentru un anumit obiectiv politic, economic, social, religios, artistic etc. În această concepţie, se consideră indispensabilă prezenţa grupurilor politice care se interpun între masa anonimă a cetăţenilor şi guvernanţi, de natură a permite participarea indirectă a poporului la guvernare[2]. Grupurile politice respective au, pe de o parte, rolul de a susţine interesele anumitor categorii de cetăţeni, iar pe de altă parte, de a împiedica pe guvernanţi să exercite puterea în mod abuziv, tiranic.

Deşi în această categorie sunt incluse convenţional o gamă diversă de nuclee sociale, de pildă: familia, cercuri profesionale, asociaţii religioase, politice etc., ne vom referi în cele ce urmează la cele care desfăşoară cu precădere o activitate politică şi influenţează în mod efectiv acţiunile guvernanţilor, regulile jocului politic.

Din punct de vedere al dreptului constituţional, cele mai importante forţe politice şi sociale care se revendică a fi, fiecare, un corp intermediar sunt: partidele politice, asociaţiile sau organizaţiile sindicale şi grupurile de presiune. Ele sunt indispensabile pentru funcţionarea unui regim politic democratic. Conţinutul activităţii acestora şi caracterul lor diferă însă în funcţie de tipul de regim politic: democratic sau autoritar, tiranic.

În toate ţările socialiste au existat partide politice, uniuni sindicale, asociaţii profesionale, culturale, chiar şi religioase, dar toate aceste corpuri intermediare au fost simple instrumente de manipulare a cetăţenilor, menirea lor fiind de a înregimenta ideologic masele de cetăţeni şi de a contribui la guvernarea (dominarea) acestora de către o elită de conducere care a acaparat întreaga structură piramidală a puterii şi a folosit-o în propriul său interes.

§3. Conceptul de partid politic

Într-o accepţiune largă, un partid politic reprezintă o *grupare sau asociaţie permanentă de indivizi uniţi în mod liber între ei prin afinităţi ideologice şi convingeri politice comune, creată la nivel teritorial pe baza unor principii stricte de organizare şi disciplină, al cărui scop, înscris într-un program sau statut, constă în promovarea şi înfăptuirea în competiţie electorală şi parlamentară cu alte partide, a unei anumite doctrine sau concepţii politice privind dezvoltarea şi conducerea unei societăţi date.*

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 606 din 20 mai 2008 (M.Of. nr. 563 din 25 iulie 2008).

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 354.

O definiţie socotită clasică este cea dată de englezul Edmund Burke, unul dintre fondatorii gândirii politice engleze. Un partid politic, spunea acesta, este „un corp de oameni animaţi de un principiu particular, asupra căruia sunt de acord, pentru a promova, prin eforturile lor, interesul naţional"[1].

Sociologul român D. Gusti aprecia partidul politic ca fiind „una dintre cele mai sugestive şi mai interesante personalităţi colective"[2]. Propunându-şi, totuşi, să dea o definiţie ştiinţifică a partidului politic, Dimitrie Gusti arăta că „partidul politic este o asociaţie liberă de cetăţeni, uniţi în mod permanent prin interese şi idei comune, de caracter general, asociaţie ce urmăreşte, în plină lumină publică, a ajunge la puterea de a guverna pentru realizarea unui ideal etic social"[3]. Sociologul Traian Brăileanu a subliniat calitatea partidelor politice definite ca asociaţii de cetăţeni care au ca obiectiv acapararea puterii politice[4]. Sub influenţa lui Mosca şi Pareto, T. Brăileanu introduce în definiţia partidului conceptul de clasă politică, referindu-se la capacitatea acestuia de a structura politic societatea în clasa politică guvernantă, promovată şi susţinută de partidele politice în instituţii politice, pe de-o parte, şi restul populaţiei, pe de altă parte.

Într-o altă opinie, un partid se creează din grupuri şi indivizi care percep nevoia de a orienta o anumită concepţie privitoare la guvernarea politică şi care manifestă voinţa de a orienta evoluţia societăţii globale într-o anumită direcţie[5]. În literatura politologică din ţara noastră se subliniază că partidul politic ar putea fi definit ca organizaţie relativ durabilă formată din indivizi care împărtăşesc aceeaşi concepţie ideologică, subscriu la un set comun de valori social-politice, acţionând pentru cucerirea puterii, pentru aplicarea programului propriu[6].

În general, autorii care au încercat să definească partidul politic s-au limitat la marcarea fundamentului său ideologic chiar dacă succesiv, centrul de interes s-a mutat, ulterior, spre alte aspecte, cum ar fi cele de ordin organizaţional, ale structurii şi raporturilor de putere în sânul partidelor sau ale relaţiilor dintre partide şi mediul social-economic în care au apărut şi asupra căruia acţionează[7].

Într-o lucrare mai apropiată de obiectul de studiu al dreptului constituţional se arată că partidele sunt asociaţii de cetăţeni care cad de acord asupra unui oarecare număr de idei şi asupra unui program de acţiune, pe care se străduiesc să le traducă în

---

[1] *M.M. Petrescu*, op. cit., p. 26.

[2] *D. Gusti*, Partidul politic. Sociologia unui sistem al partidului politic, în Opere, vol. IV, Ed. Academiei, Bucureşti, 1970, p. 95.

[3] Idem, Partidul politic, în Doctrinele partidelor politice, Institutul Social Român, Cultura Naţională, Bucureşti, 1922, p. 4. A se vedea şi *P.P. Negulescu*, Partidele politice, Cultura Naţională, Bucureşti, 1926, p. 33-48.

[4] *T. Brăileanu*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia „Mitropolitul Silvestru", Cernăuţi, 1928, p. 136.

[5] *D.L. Seiler*, La politique comparée, Armand Colin, Paris, 1982, p. 94.

[6] *I. Mitran*, op. cit., p. 57.

[7] *A. Cioabă*, Funcţia ideologică a partidelor politice din societatea capitalistă occidentală, Ed. Politică, Bucureşti, 1988, p. 17.

fapt, determinând desemnarea unor candidaţi la alegeri[1]. În literatura politologică americană se consideră că partidul politic este un grup de indivizi adesea având la bază unele înţelegeri cu caracter ideologic care au ca scop organizarea alegerilor, guvernarea şi stabilirea politicii publice. Niciunul dintre cele două mari partide politice din Statele Unite nu pretinde conformitatea ideologică ca o cerinţă de participare[2].

Trecând în revistă, într-o perspectivă sintetică şi istorică, concepţiile potrivit cărora a fost analizată problematica partidelor politice ca fenomen sociologic, politologul francez M. Duverger menţiona în Sociologia politică că în prima jumătate a secolului trecut, când se vorbea de partide politice, se aveau în vedere în mod esenţial ideologiile, mai degrabă decât oamenii care le împărtăşeau şi aparţineau unui anumit partid. Între cele două războaie mondiale, politologia occidentală continentală şi americană punea accentul pe structurile „maşină politică" sau aparatul de partid. După al doilea război mondial, accentul s-a pus pe strategia partidelor şi nu pe elementele lor constitutive[3]. În ultima vreme, accentul se pune pe capacitatea partidelor, indiferent de ideologia ce le animă, de a atrage electoratul prin ofertă socială pragmatică. Astfel s-a conturat tipul de partid *catch all party*, adică partidul care îşi recrutează simpatizanţii din toate mediile sociale, animaţi de cele mai diverse concepţii şi interese, uniţi prin speranţa că partidul pe care îl sprijină le va satisface aşteptările.

În concepţia marxistă se consideră că partidele sunt „expresia mai mult sau mai puţin adecvată a claselor şi fracţiunilor de clasă"[4]. Din această concepţie rezultă rolul partidelor marxiste ca „exponente" ale clasei muncitoare. Astfel, Lenin, trecând propagandistic de la demersul teoretic de a analiza un partid politic din punct de vedere categorial şi al strategiei sale la „demolarea demagogică" a partidelor occidentale, se adresa unui public lipsit de cultură şi înţelegere politică cu următoarele cuvinte: „Toate partidele burgheze, adică partidele care apără privilegiile economice ale capitaliştilor, îşi fac reclamă, întocmai cum capitaliştii fac reclamă mărfurilor lor. Publicul, cel puţin în marile oraşe şi în centrele comerciale, s-a obişnuit de mult cu această reclamă comercială şi o ştie câte parale face. Demersurile partidelor – atât în Europa cât şi la noi – sunt uneori alese pentru a servi de reclamă, iar programele partidelor sunt alcătuite de cele mai multe ori exclusiv pentru a păcăli publicul"[5].

În lucrările sale, Lenin nu se referă la conceptul teoretic de partid ci la partidul comunist compus dintr-o „minoritatea comunistă conştientă a clasei muncitoare care duce după sine proletariatul", ori la partidele pe care le nominalizează ca „partide ale burgheziei"[6]. Lenin se pronunţă şi împotriva partidelor socialiste reprezentate în

---

[1] Parlements, Paris, Union Interparlamentaire, p. 44.

[2] *D. McSweeney, J. Zvespeo*, American Political Parties, Routledge, New York, p. 120-121.

[3] *M. Duverger*, Sociologie politique, P.U.F., Paris, 1967, p. 385. A se vedea şi *M. Duverger*, Les partis politiques, Armand Colin, Paris, 1964, p. 1-16.

[4] *K. Marx, Fr. Engels*, Opere, vol. XXII, Ed. Politică, Bucureşti, 1965, p. 506.

[5] *I.V. Lenin*, Opere complete, vol. XXI, Ed. Politică, Bucureşti, 1963, p. 288-289.

[6] *I.V. Lenin*, Opere, vol. XXXI, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 128.

parlamente pe care le acuză că au optat pentru „luptat parlamentară", pentru parlamentarism, în loc să-şi propună cucerirea puterii politice prin forţă. Partidul politic (al bolşevicilor) trebuie să lupte pentru înlăturarea prin revoluţie (prin violenţă) a burgheziei şi după înlăturarea acesteia, să aibă rolul preponderent în întreaga activitate politică, economică, socială sau culturală. În concepţia lui Lenin, partidul comunist trebuie să guverneze, să conducă aparatul de stat[1)].

O definiţie din perspectiva interdependenţei existente între interesele de clasă exprimate de un partid şi rolul său social a fost formulată de Lucreţiu Pătrăşcanu: „Un partid fiind o grupare de oameni care apără anumite interese de clasă şi luptă pentru puterea politică – spunea acesta – elementul determinant pentru structura lui este natura intereselor pe care le reprezintă şi pentru satisfacerea cărora îşi desfăşoară întreaga-i activitate. Interesele de clasă, prin conţinutul lor, determină, totodată, aderenţa sau lipsa de aderenţă a unui organism politic faţă de regimul social sau politic înăuntrul căruia lucrează, după cum, tot asemenea, interesele îşi fixează obiectivele pe care le urmăresc şi hotărăsc mijloacele de care înţelege să se folosească în atingerea lor, în raport cu normele de drept existente"[2)].

Desigur, nu este îndoială că iniţial partidele politice au servit interese de clasă, au reprezentat valorile politice, interesele sociale şi economice, ideologia unei clase, confruntându-se, din acest punct de vedere cu alte partide cu valori, interese şi ideologii opuse. Acest caracter al partidelor politice a fost greşit înţeles şi incorect aplicat de partidele comuniste, care au pus accent pe rolul acestora ca instrumente ale luptei de clasă. Cum partidele politice comuniste nu exercitau forţa publică, şi-au subordonat în acest scop aparatul de stat.

Partidele comuniste au derivat din mişcarea social-democrată de la începutul secolului al XX-lea. După primul război mondial şi sub influenţa Revoluţiei ruse din 1917 aceste partide capătă o fizionomie aparte, distinctă de tradiţia social-democrată. Controlate de partidul bolşevic din Rusia sovietică, partidele comuniste europene s-au caracterizat prin trei trăsături specifice: internaţionalismul, organizarea şi ideologia[3)]. La conturarea fizionomiei lor de partide unice a contribuit Internaţionala a III-a creată şi coordonată de Rusia sovietică. Partidele comuniste europene s-au organizat după modelul Partidului bolşevic condus de Lenin, ca partide de masă, pe baza principiului centralismului democratic şi au impus membrilor lor o disciplină extrem de strictă[4)].

După cel de-al doilea război mondial, partidele comuniste s-au menţinut în linii generale în cadrul mişcării marxiste. Se poate face, însă o distincţie clară între partidele comuniste din statele socialiste şi cele din Europa Occidentală. Acestea din urmă au creat în anii '70 o mişcare nuanţată ideologic sub denumirea de „eurocomunism", care a îmbinat doctrina marxistă cu valori ale democraţiei occidentale refuzând subordonarea faţă de P.C.U.S. şi internaţionalismul mişcării marxiste

---

[1)] Idem, p. 354.

[2)] *L. Pătrăşcanu*, Probleme de bază ale României, Ed. Socec, Bucureşti, 1944, p. 24.

[3)] *D. Seiler*, Partidele politice din Europa, Institutul European, Iaşi, 1999, p. 43.

[4)] Ibidem.

tradiţionale. Aceste partide au acceptat pluralismul şi celelalte valori ale democraţiei occidentale şi, totodată, şi-au reformat concepţiile privind restructurarea bazei economice a societăţii. Ele şi-au definit fiecare o „cale naţională" spre socialism, care a rămas la nivel de doctrină. Unele dintre acestea s-au redefinit sub o altă denumire şi ideologie, condamnând făţiş tutela sovietică şi sistemul comunist de guvernare şi şi-au afirmat o politică independentă.

O notă discordantă a constituit-o Partidul Comunist Francez care a rămas apropiat de modelul comunist, dar în anumite limite conceptuale şi doctrinare. În schimb, Partidul Comunist Portughez şi gruparea Refondarea Comunistă din Italia au rămas formaţiuni politice fidele doctrinei comuniste.

După căderea comunismului în 1989, partidele comuniste din Europa Occidentală s-au redefinit ideologic complet, unele dintre ele accedând la guvernare (de exemplu, Partidul Democrat al Stângii din Italia a făcut parte din Alianţa de centru-stânga care a câştigat alegerile parlamentare în 1996).

În epoca actuală nu se mai pune acelaşi accent pe caracterul „de clasă" al partidelor politice. Fără îndoială, ele pot reprezenta interesele unor pături sociale (spre exemplu, partidele agrariene), dar nu îşi mai propun confruntarea socială, ci reprezentarea unui segment cât mai larg de aderenţi. În prezent, partidele politice sunt tot mai mult interesate să „culeagă" membri şi simpatizanţi (alegători) din toate straturile sociale uniţi prin acelaşi ideal: satisfacerea unor interese individuale şi colective care să permită bunăstarea fiecăruia prin progresul general al societăţii. Partidele care promit şi realizează acest ideal cuceresc, prin suport electoral, puterea politică. În funcţie de interesele pe care le reprezintă, distingem partide ecologiste, confesionale, regionale, etnice, naţionale.

Prin definiţie, un partid politic tinde să-şi asume responsabilităţi în domeniul exercitării puterii.

Privit din perspectivă juridică, partidul politic este o persoană juridică (morală): are o organizare de sine stătătoare; un patrimoniu; acţionează pentru realizarea unui scop legitim. În general, aceste trei elemente care conferă personalitate juridică oricărui partid politic sunt cuprinse şi prezentate în statutul partidului şi în programul său politic. Dar faptul că un partid are un anumit număr de membri şi simpatizanţi, că este organizat şi funcţionează corespunzător principiilor şi valorilor democraţiei, legislaţiei în vigoare în statul respectiv, nu este suficient pentru a i se recunoaşte dreptul de a participa la viaţa politică sau pentru a i se atribui personalitate politică.

Partidul politic fiind, din punct de vedere juridic, o asociaţie (o persoană juridică de drept privat), înfiinţarea şi funcţionarea lui sunt supuse condiţiilor legale prevăzute pentru înfiinţarea oricărei asociaţii sau organizaţii obşteşti. Ca atare, orice partid politic dobândeşte personalitate juridică din momentul înregistrării sale.

În regimurile politice democratice, înfiinţarea partidelor politice nu este supusă unor condiţii politice, declaraţii de adeziune la programul partidului etc. Pentru a fi înregistrat, un partid (prin comitetul său director, delegaţie) prezintă autorităţilor competente statutul şi, după caz, programul politic şi solicită acestora înregistrarea. Autoritatea publică are, astfel, posibilitatea de a verifica dacă sunt întrunite cele trei elemente constitutive ale personalităţii sale juridice.

În sistemul constituțional român, înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul Municipiului București, care se pronunță în cel mult 15 zile de la expirarea termenului de publicitate a cererii de înregistrare[1]. În vederea înregistrării, fiecare partid trebuie să anexeze cererii de înregistrare documente privind: statutul partidului, programul partidului, actul de constituire împreună cu lista semnăturilor de susținere a membrilor fondatori, o declarație privitoare la sediu și la patrimoniul partidului, dovada deschiderii contului bancar. Cererea de înregistrare va fi semnată de conducătorul organului executiv al partidului politic și de cel puțin 3 membri fondatori, care vor fi citați în instanță.

Principiul fundamental respectat de orice regim politic democratic este libertatea constituirii partidelor politice. Aceasta nu înseamnă, firește, că se pot înființa orice fel de asociații sau partide politice. În unele țări (inclusiv România) se interzice expres înființarea partidelor fasciste sau acelora care propagă concepții contrare ordinii de stat și de drept. Legea română prevede că în afara restricțiilor menționate, nicio altă îngrădire pe motive de rasă, naționalitate, religie, grad de cultură, sex sau convingeri politice nu poate împiedica constituirea și funcționarea partidelor politice. În România postrevoluționară, scopurile partidelor politice și ale organizațiilor obștești trebuie să se întemeieze pe respectul suveranității, independenței și integrității naționale, al democrației, în vederea asigurării libertăților și drepturilor cetățenilor și afirmării demnității națiunii române. Mijloacele de realizare a scopurilor partidelor politice trebuie să fie în conformitate cu ordinea de stat și de drept din România[2].

În cazul în care un partid încalcă prevederile legale care îi circumscriu activitatea, poate fi declanșată acțiunea pentru dizolvarea acestora[3].

Cât privește rolul social al partidelor politice, se consideră că acestea au următoarele funcții principale:

a) funcția electorală. Potrivit acestei funcții, partidele politice propun candidați la funcții eligibile în organisme reprezentative la nivelul central și local și recrutează prin programele și platformele electorale aderenți;

b) funcția de formare a conștiinței civice. Prin întreaga lor activitate partidele contribuie la formarea activismului social, la sensibilizarea cetățeanului cu problemele societății și, totodată la creșterea răspunderii civice;

c) funcția de a mijloci raporturile între supuși și guvernanți (funcția de mediere). Această funcție se exercită îndeosebi prin parlamentarii care au fost propuși de

---

[1] Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată (M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015) stabilește că cererea de înregistrare a unui partid politic se depune la Tribunalul Municipiului București și se afișează la sediul acestuia timp de 15 zile. Totodată, în termen de 3 zile de la data depunerii cererii de înregistrare, anunțul cu privire la aceasta se publică de către solicitant într-un ziar de mare tiraj (art. 18).

[2] Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești în România (abrogat prin Legea nr. 27/1996) a stabilit un regim juridic nou pentru organizarea și funcționarea partidelor politice.

[3] A se vedea: *N. Popa, C. Ionescu*, Consecințe juridice ale neconstituționalității partidelor politice, în R.D.P. nr. 2/1995; *P. Esplugas*, L'interdiction des partis politiques, Revue française de droit constitutionnel nr. 36/1998.

partide şi continuă să fie membri, de regulă, ai acestora. Parlamentarii sunt reprezentanţi ai naţiunii dar în acelaşi timp se conformează unor ordine transmise de partidele cărora le aparţin sau tind să acţioneze potrivit programului politic al acestora. Facilitatea legăturilor între cetăţeni şi guvernanţi se face şi prin miniştrii aparţinând anumitor partide;

d) funcţia de conducere. Partidele tind să exercite chiar şi pe cale mediată puterea politică, să-şi asume prerogative de conducere. Această funcţie a fost exacerbată în ţările socialiste, partidele comuniste preluând efectiv atribute ale organelor statului[1)].

Prima sarcină a unui partid după ce a câştigat alegerile este de a forma guvernul. În sistemele parlamentare, membrii cabinetului sunt selectaţi, îndeobşte, din rândul partidelor politice, în timp ce în sistemele prezidenţiale pot fi numiţi miniştri, personalităţi care nu aparţin partidului victorios. În orice stat democrat, partidul care obţine majoritatea mandatelor în Parlament deţine instrumentele formale pentru a-şi transpune programul politic în decizii care poartă autoritatea statului. Aceasta nu înseamnă că partidul de guvernământ devine un partid-stat. Formaţiunile din opoziţie trebuie să aibă, la rândul lor, la dispoziţie toate instrumentele pentru a critica politica Guvernului şi a propune electoratului programe alternative de guvernare.

Alternativa fundamentală a partidelor politice în cadrul sistemului parlamentar, este de a intra în guvern sau de a trece în opoziţie. Complexitatea acestei opţiuni sporeşte în sistemele pluripartidiste faţă de sistemele bipartidiste *(two party system)* sau monopartidiste *(single party system)*.

În sistemele parlamentare multipartidiste, fiecare partid trebuie să decidă dacă doreşte sau nu să se coalizeze cu alte partide. În acest caz, partidele care au obţinut un număr mai mare de voturi pretind portofolii decisive, în primul rând postul de prim-ministru, ministrul de externe, al apărării sau al internelor, ministerele economice[2)].

Deşi partidele politice nu îşi propun o funcţie de opoziţie, totuşi, acele partide parlamentare care au un număr mic de mandate şi nu se coalizează cu partidul majoritar, sunt denumite îndeobşte partide de opoziţie. Ele îşi asumă în parlament rolul de a critica, de a lupta împotriva partidului majoritar. Opoziţia parlamentară prezintă o cerinţă esenţială a democraţiei şi o expresie a pluralismului politic. Obiectivul fundamental al partidelor politice de opoziţie este să răstoarne guvernul printr-o moţiune de cenzură, fie să convingă electoratul că ele sunt capabile să conducă mai bine decât guvernul sprijinit de partidul majoritar[3)].

În cadrul partidelor pot exista anumite facţiuni. În doctrina şi practica marxistă s-a considerat că facţiunile sunt manifestări destabilizatoare, de fragmentare a partidelor, erezii ale unor membri. În doctrina politologică occidentală, acest fenomen este

---

[1)] *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 132-133. În legătură cu funcţiile partidelor politice, a se vedea şi *M.P. Wattenberg*, The Decline of American Political Parties, 1952-1988, Harvard University Press, Cambridge, 1990, p. 1-2.

[2)] *D.M. Olson*, The legislative Process: A Comparative Approach, Harper and Row Publishers, New York, 1980, p. 216, 217.

[3)] A se vedea, pe larg, *G. Ionescu, I. de Madariaga*, Opoziţia, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 76-96.

considerat o manifestare a unor diferenţe de opinii, a unor acţiuni întreprinse pe baza diferenţelor de opinie. Fenomenul în sine, presupune existenţa mai multor membri care formează un grup, mai mult sau mai puţin numeros, omogen din punct de vedere al opiniilor susţinute şi care sunt solidari între ei. În partidele politice din ţările europene occidentale, facţionismul este destul de răspândit: în Germania – Uniunea Creştin Democrată; în Marea Britanie – Partidul Laburist; în Italia, în Belgia se practică un facţionism pe motive de ordin etnic[1)].

Ştiinţa dreptului constituţional analizează fenomenul partidismului din trei perspective: a sistemului mono sau pluripartidist; a structurii interne a partidelor politice; a gradului de integrare a unui partid în societate (a bazei sale sociale).

§4. Sistemul mono şi pluripartidist

Din punct de vedere al numărului partidelor existente pot fi distinse convenţional:

1. sistemul partidului unic (monopartidismul);
2. sistemul bipartidismului;
3. sistemul pluripartidismului;
4. sistemul pluripartidismului în care partidele politice gravitează în jurul unui partid politic dominant.

§5. Sistemul partidului unic

Acest sistem se caracterizează prin existenţa unui singur partid care este constituit şi funcţionează legal ca partid de guvernământ. Motivul lipsei altor partide poate fi foarte diferit: interzicerea expresă prin constituţie a înfiinţării altor partide sau enumerarea limitativă a condiţiilor în care se poate exercita dreptul de asociere; suspendarea sau scoaterea în afara legii a unor partide; unificarea mai multor partide într-un singur partid etc.

În sistemul constituţional românesc socialist, singura prevedere constituţională referitoare la partidul politic era cea referitoare la unirea celor „mai înaintaţi şi conştienţi cetăţeni" în partidul comunist. Este adevărat că art. 27 din Legea fundamentală recunoştea dreptul de asociere în organizaţii sindicale, cooperatiste, de tineret, de femei, social-culturale, în uniuni de creaţie, asociaţii ştiinţifice, tehnice, sportive, precum şi în alte organizaţii obşteşti, partidul politic fiind considerat din punct de vedere juridic o organizaţie obştească[2)], dar nu a existat o lege care să reglementeze modul de organizare şi funcţionare a partidelor politice. Pe de altă parte, art. 26 din Constituţie proclama solemn rolul conducător în societate al partidului comunist, precum şi prerogativa acestuia de a îndruma activitatea organelor de stat.

[1)] Idem, p. 248-250.

[2)] *I. Ceterchi* (coord.), Organizaţiile obşteşti în sistemul organizării politice din Republica Socialistă România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1973, p. 33.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În sistemul partidului unic există posibilitatea tolerării activităţii unor partide politice fără o largă aderenţă socială (partide satelit).

Partidul unic este partid de guvernământ şi, în această calitate, stabileşte strategia politică generală de conducere statală, determină modul de constituire, organizare şi funcţionare al organismelor prin care se exercită puterea. În epoca contemporană acest sistem a apărut în Uniunea Sovietică fiind fundamentat teoretic de Lenin, principiile sale de funcţionare fiind apoi „perfecţionate" de autoritarismul stalinist. Sisteme monopartid au existat între cele două războaie în Germania (1933-1945) – Partidul Naţional-Socialist, Italia (1922-1943) – Partidul Naţionalist Fascist, România (1938-1944) – Frontul Renaşterii Naţionale ş.a.

Partidul unic este prin definiţie un partid totalitar, care acaparează întreaga putere de stat, converteşte conştiinţele membrilor săi la anumite precepte demagogice prin inocularea forţată a ideologiei sale.

După cel de-al doilea război mondial, sistemul partidului unic a cunoscut o revigorare şi răspândire considerabile pe harta politică a lumii: Europa Centrală şi de Răsărit (Cehoslovacia, Polonia, R.D.G., Ungaria, România, Iugoslavia, Bulgaria), Asia (Republica Populară Chineză, Vietnamul de Nord, R.P.D. Coreeană). După anii 1960, datorită ajutorului militar şi politic al Uniunii Sovietice acordat tinerelor state independente, al magnetismului ideologic manifestat de statele socialiste, sistemul partidului unic se implantează puternic în Africa şi Asia, fiind remarcat de asemenea şi pe continentul american (Cuba).

Chiar dacă în noile zone geografice şi politice, partidul unic a fost preferat pluripartidismului occidental (această opţiune politică fiind explicabilă pe continentul african, unde noile state independente au refuzat din motive lesne de înţeles modelul politic al fostelor puteri coloniale), ideologia noilor partide unice a fost în parte diferită de cea a partidelor unice marxiste, deşi în unele privinţe partidele respective au promovat obiective asemănătoare, inclusiv de natură ideologică.

Desigur, toate statele care au optat în decursul istoriei pentru sistemul monopartid au încercat să contureze, din punct de vedere politic, dar mai ales propagandistic, trăsături pozitive ale acestuia, nu de puţine ori recurgând la anumite disfuncţii, greşeli, vicii de funcţionare ale sistemului pluripartidist occidental. Nu intenţionăm să ne referim la ele, ci doar să atragem atenţia că opţiunea pentru partidul unic s-a manifestat întotdeauna în perioade revoluţionare (chiar şi în Germania şi Italia fasciste) sau de criză politică. Opţiunea pentru partidul unic nu a fost însă un act politic liber şi nici măcar democratic (îndeosebi în situaţia tinerelor „democraţii socialiste" din Europa). În ţările Europei de Răsărit forţate să imite „puterea sovietelor", opţiunea pentru partidul unic s-a înfăptuit pe fondul luptei de clasă, al opresiunii la care au fost expuşi exponenţii burgheziei şi desfiinţării suprastucturilor politice ale acesteia. Ceea ce a fost mai grav, este faptul că lichidarea burgheziei şi a partidelor sale politice a însemnat şi lichidarea valorilor democraţiei liberale, practic formarea unei culturi politice bazate pe totalitarism.

În unele ţări „opţiunea" pentru partidul unic a fost forţată şi impusă din afara ţării, poporul fiind incapabil să riposteze sau să învingă ripostând.

Nu este mai puţin adevărat că sistemul partidului unic, chiar dacă la un moment dat al funcţionării sale a putut fi interpretat – evident eronat – de către exponenţii şi susţinătorii săi emancipaţi politic şi minoritari în ansamblul populaţiei, ca un sistem superior pluripartidismului, are vicii fundamentale.

Din perspectiva celor şapte decenii de experienţă monopartidistă, actualele generaţii de guvernanţi şi liderii politici conştientizează pe deplin pericolul uriaş pe care îl reprezintă partidul unic: lichidarea adevăratei democraţii, a năzuinţei naturale a individului de a se autoguverna şi înlocuirea lor cu false valori democratice.

De acest pericol au devenit conştienţi chiar şi unii lideri marxişti încă în perioada când se aflau în apogeul puterii lor. „Autoconducerea muncitorească" este doar o încercare timidă, incompletă a foştilor lideri comunişti, inclusiv a conducătorului P.C.U.S. şi al statului sovietic, M. Gorbaciov, de a „înfrumuseţa" democraţia socialistă, şi de a conferi o trăsătură liberală sistemului comunist al puterii politice. În Uniunea Sovietică, secretarul general al P.C.U.S., Mihail Gorbaciov, a lansat fariseic conceptul de „stat de drept socialist", singularizat însă în vocabularul ideologic marxist. Acest concept a fost preluat şi de Partidul Comunist Chinez.

În condiţiile actuale, când sistemul partidului unic a fost suprimat, cel puţin în Europa, viciile sale teoretice şi abuzurile politice comise în numele său sau pentru implantarea lui în practica şi conştiinţa socială, ies la iveală de la sine: partidul unic s-a identificat cu statul, devenind un Partid-Stat, liderii săi – unii dintre ei personalităţi politice cu calităţi incontestabile – au fost zeificaţi; activiştii săi au devenit funcţionari guvernamentali, magistraţi, parlamentari, iar membrii săi de rând au constituit o masă de manevră, aderenţa lor la ideologia dominantă fiind condiţionată în marea majoritate a cazurilor, de nevoia naturală de conservare umană[1)].

Sisteme de partide unice au existat în toate ţările socialiste, cu toate că în unele dintre ele pe lângă partidul unic marxist – partid având rol conducător şi coordonator al tuturor formaţiunilor politice, sindicate, asociaţii sau ligi culturale, sportive etc., consfinţit în constituţie – s-au menţinut o serie de partide politice (în fosta R.D.G., Polonia, Bulgaria, Cehoslovacia, China ş.a.).

[1)] *Tessera* – în limba italiană, carnetul unui membru de partid devenise în 1930 condiţia necesară pentru ca o persoană să poată ocupa, în Italia, orice funcţie care ţinea mai mult sau mai puţin de Stat. La acest carnet se referea Papa Pius al XI-lea numindu-l *tessera del pane* (carnetul pâinii) neşovăind să arate că „înscrierea în partid şi jurămintele sunt, pentru un mare număr de oameni, însăşi condiţia carierei lor, mijlocul lor de trai". Dacă nu uităm că în Italia fascistă, iniţialele Partidului Naţional Fascist – P.N.F. – simbolizau într-o periculoasă glumă politică, expresia *per necesita familiale* (pentru nevoi familiare), vom conştientiza mai exact, din punct de vedere socio-uman, condiţia politică a unui membru al partidului unic într-o societate pe care istoria o repugnă astăzi pe drept cuvânt (a se vedea *M. Gallo*, Italia lui Mussolini, Ed. Politică, Bucureşti, 1969, p. 295-302).

§6. Sistemul bipartidist

Este sistemul în care puterea politică este disputată electoral (democratic) de către două partide având baze sociale şi forţă politică echivalente. Nu contează dacă alături de acestea există şi alte forţe politice mai mult sau mai puţin semnificative. Un asemenea sistem a fost tradiţional în România din a doua jumătate a secolului al XIX-lea, până în 1948 (mai întâi şi-au disputat opţiunile electoratului, Partidul Conservator şi Partidul Naţional-Liberal, apoi, după ieşirea de pe scena politică a Partidului Conservator, în variantele sale organizatorice, Partidul Naţional-Ţărănesc şi Partidul Naţional Liberal)[1)].

În doctrina constituţională se consideră că acest sistem este rigid dacă cele două partide politice sunt bine structurate din punct de vedere organizatoric şi al disciplinei de partid – caracteristică foarte importantă pentru succesul unor iniţiative parlamentare – sau simplu, dacă partidele nu pretind o disciplină strictă în ceea ce priveşte exprimarea votului parlamentar şi tolerează existenţa unor facţiuni de partid – cu efecte dezastruoase pentru procesul legislativ sau chiar pentru funcţia de control al parlamentului asupra activităţii guvernamentale.

Acest sistem având meritul de a favoriza un echilibru în viaţa politică prin succesiunea celor două partide de guvernare este astăzi clasic ilustrat de către Statele Unite (Partidul Democrat şi Partidul Republican) şi Marea Britanie (Partidul Laburist şi Partidul Conservator).

§7. Pluripartidismul

Se numeşte sistem pluripartit sistemul în care există mai multe partide cu forţă aproximativ egală care îşi dispută, în funcţie de opţiunea electoratului, locul şi rolul de partid de guvernământ. Caracterul de sistem pluripartit nu este deci conferit de simpla existenţă a mai multor partide. Esenţial este ca acestea să fie aproximativ la fel de puternice. Alături de aceste partide pot exista alte numeroase formaţiuni politice mai mici reprezentate sau nu în parlament. Practic, acestea nu au acces la exercitarea puterii deoarece nu au o bază socială largă.

În funcţie de rezultatul alegerilor, unul dintre partidele care conferă unui sistem politic caracter pluripartid, devine partid de guvernământ, ocupând în acelaşi timp majoritatea locurilor în parlament. Alteori, când rezultatul alegerilor nu permite formarea unui guvern monocolor, se încheie alianţe politice între partide politice, acestea propunând membri în Guvern din rândul lor sau dintre simpatizanţi.

Acest sistem favorizează disputa electorală între partide, obligându-le la permanenta adaptare a programelor lor politice la cerinţele sociale ale electoratului, la un efort permanent pentru a-şi spori credibilitatea. Pe de altă parte, cetăţenii au

---

[1)] A se vedea: *I. Bulei*, Sistemul politic al României moderne, Partidul Conservator, Ed. Politică, Bucureşti, 1987; *M. Muşat, I. Ardeleanu*, Viaţa politică în România. 1918-1921, Ed. Politică, Bucureşti, 1976, p. 61-70, 89-131.

posibilitatea de a alege cel mai bun partid politic. Departajării între partide îi corespunde diferenţierea electoratului în funcţie de aderenţa lor la un anumit partid. În acest fel, vom găsi un electorat stabil susţinând acelaşi partid, diferenţiat de un alt electorat la fel de stabil, dar care susţine alt partid politic.

Există pluripartidism chiar dacă, printre partidele politice având o forţă aproximativ egală, se află un partid care în campania electorală a surclasat, din motive diferite, dar fără a recurge la abuzuri, fraude, ilegalităţi, celelalte partide.

Un asemenea exemplu l-a constituit Partidul Frontul Salvării Naţionale care a câştigat cu o mare majoritate de voturi alegerile generale din 20 mai 1990 la care au participat 71 de partide, plus candidaţi independenţi. În urma alegerilor legitime, formaţiunea politică respectivă a obţinut din totalul voturilor valabil exprimate (14.378.693), 9.089.659 voturi în favoarea candidaţilor propuşi pentru Adunarea Deputaţilor (66,31 %) şi 9.353.006 voturi în favoarea candidaţilor propuşi pentru Senat (67,02 %). Ulterior, echilibrul de forţe s-a refăcut de la sine.

În cazul când există mai multe partide având o forţă apropiată dar totuşi insuficient de mare ca să permită o prezenţă corespunzătoare în parlament (10%, 25% din voturi), există riscul unei instabilităţi, niciunul dintre partidele politice neputând să formeze un guvern. Exemplul clasic în acest sens este Italia, confruntată deseori cu asemenea crize politice generate de instabilitatea guvernamentală. Iată de ce, partidele se coalizează, încă în timpul campaniei electorale, formând, în caz de victorie în alegeri, guverne de coaliţie. Deşi pentru moment coaliţia guvernamentală este o soluţie pentru prevenirea sau înlăturarea unei instabilităţi politice, pe parcurs ea poate deveni o sursă de conflicte între membrii guvernului aparţinând unor partide rivale.

În general, un asemenea conflict este soluţionat prin demisia depusă de unul sau mai mulţi miniştri aparţinând aceluiaşi partid, ceea ce antrenează căderea guvernului şi declanşarea unei crize politice. În alte situaţii, pentru a se evita o criză guvernamentală se apelează la formarea unui guvern minoritar. Guvernul minoritar este un guvern monocolor format din membrii unui partid care însă nu beneficiază de majoritatea locurilor în parlament.

Celelalte partide reprezentate în parlament formează opoziţia parlamentară care este însă majoritară din punct de vedere al ponderii numerice a parlamentarilor. Guvernul minoritar nu va avea un sprijin în parlament şi, prin urmare, va fi într-un permanent conflict cu puterea legislativă. Parlamentul va fi manipulat de către partidele din opoziţia majoritară potrivit intereselor şi tacticilor acestora şi folosit împotriva guvernului minoritar, respingându-i proiectele de lege pe care le iniţiază, blocându-i alte iniţiative guvernamentale, şicanând membrii cabinetului prin întrebări şi interpelări şi, în ultimă instanţă, dându-i un vot de cenzură[1]. De cele mai multe ori, soluţia recurgerii la serviciile unui guvern minoritar are un caracter provizoriu, guvernul desemnat nereuşind să se impună multă vreme.

---

[1] *S. Giuly*, Le statut de l'opposition en Europe, Notes et études documentaires nr. 4585-4586/24 septembrie 1980.

§8. Pluripartidismul în care partidele politice gravitează în jurul unui partid dominant

Nu există o definiţie ştiinţifică referitoare la partidul dominant. Un partid poate deveni dominant dintr-o multitudine de motive şi printr-o mare varietate de modalităţi. Există şi un partid dominant în sistemele politice totalitare şi pot exista partide dominante în sisteme politice democratice. Şi într-un caz şi în altul suntem în prezenţa unui partid dominant, dar câtă diferenţă este între ele!

Dreptul constituţional nu a definit „partidul dominant", împrumutând de la sociologia politică sensul acestei noţiuni. Dar după cum s-a văzut, definiţia sociologică nu reuşeşte să contureze cu claritate o noţiune care reflectă realităţi sociale opuse.

Dreptul constituţional va circumscrie aria de manifestare a partidului dominant, oferindu-ne astfel cale de înţelegere exactă a acestui concept. Criteriul constituţional la care se face cel mai adesea apel este numărul de voturi exprimate constituţional în cadrul unei campanii electorale în favoarea unui partid şi deci, numărul de mandate parlamentare ce i se vor atribui. Prin urmare, este sau devine dominant un partid politic care prin doctrina sa (ideologia, prin platforma electorală şi programul de guvernare, prin metodele de acţiune, prin prestigiul liderilor săi, prin baza sa socială largă) reuşeşte să-şi atragă în mod durabil simpatia şi sprijinul electoratului[1)].

În ţările scandinave, în special în Suedia, în ultimele decenii, partidele socialiste au fost dominante. În Japonia, Partidul liberal are o poziţie dominantă faţă de toate celelalte partide politice. Partidul dominant este şi Partidul Congresului în India; Uniunea Creştin-Democrată în Italia a fost un partid dominant. Convenţional, se consideră că partidele dominante există doar în sistemele democratice pluraliste pentru a deosebi aceste partide de partidele totalitare.

§9. Structura internă a partidelor politice

Întrucât organizarea internă a partidelor este un element constitutiv al acestora, se consideră, convenţional, că structura lor internă arată gradul de coeziune existentă între diferitele structuri de partid – de la celulele sau organizaţiile de bază înfiinţate în conformitate cu principiul teritorialităţii, până la organismele conducătoare – la rigorile de disciplină impuse membrilor de partid. În funcţie de aceste două elemente – coeziunea între structurile interne şi disciplina de partid – partidele sunt împărţite în două categorii: partide cu o organizare strictă şi partide fără o organizare strictă.

9.1. Partide cu o organizare strictă

Termenul de partid organizat desemnează un partid având o structură organizatorică, ierarhizată potrivit anumitor principii, cu ramificaţii la nivel local şi central, ai cărui membri sunt în general datori să respecte o strictă disciplină de partid. Astfel de

---

[1)] *C. Cadoux*, op. cit., p. 367. A se vedea şi *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 717, 718.

partide au fost şi partidele comuniste, principiul fundamental de organizare şi funcţionare fiind centralismul democratic.

Partide organizate sunt şi cele două principale partide politice din S.U.A., Partidul Democrat şi Partidul Republican, Partidul Laburist şi Partidul Conservator din Marea Britanie ş.a.

Structura internă a unui partid cuprinde organizaţiile sau celulele de bază, comitetele locale şi organismele de conducere la nivel central: congrese, comitete naţionale, prezidiu, comitetul director etc. Între eşalonare există o legătură ierarhică.

Un asemenea mod de organizare favorizează omogenitatea ideologică, organizatorică, respectarea disciplinei de partid. Dacă un asemenea partid devine partid de guvernământ, elementele menţionate vor contribui la creşterea prestigiului său şi a influenţei sale. Influenţa sa se va face simţită îndeosebi în parlament, parlamentarii aparţinând partidului respectând cu stricteţe instrucţiunile primite de la centru.

În Marea Britanie, partidele reprezentate în Camera Comunelor desemnează pe anumiţi deputaţi (numiţi *whips*) să transmită celorlalţi parlamentari aparţinând aceluiaşi partid, ordinele privind o anumită conduită parlamentară.

În jurul anului 1900, procedeul a fost introdus şi în Congresul american. Potrivit acestui sistem, fiecare partid desemnează în cele două camere legislative un *whip* – membru al camerei respective – însărcinat să păstreze o legătură permanentă cu parlamentarii aparţinând partidului respectiv. Se acordă o importanţă specială organizării acestui sistem în Camera Reprezentanţilor. Prin consultări cu parlamentarii menţionaţi, *whip-ul* este la curent cu activitatea membrilor camerei respective, cu intenţiile şi poziţia lor faţă de un anumit proiect de lege supus votării. Având o legătură permanentă cu liderii partidului, *whip-ul* îi informează pe congressmeni despre poziţia partidului faţă de anumite probleme aflate în dezbaterea celor două camere legislative. *Whip-ul* are şi atribuţii organizatorice: îi mobilează pe congresmeni să fie prezenţi în Congres pentru a participa la lucrările camerelor[1]).

Principiul impunerii unei stricte discipline de partid are o mare importanţă nu numai în ce priveşte raporturile între parlamentari şi partidul ai căror membri sunt, ci şi în privinţa celorlalţi membri şi simpatizanţi ai acestuia. Un partid structurat şi care funcţionează potrivit unei discipline stricte, poate cere tuturor membrilor săi să adopte o anumită atitudine politică faţă de un fenomen sau eveniment social.

9.2. Partidele fără organizare strictă

Sunt partidele a căror structură internă nu prezintă elementele de coeziune şi disciplină prezentate anterior. Motivele pentru care un partid politic nu recurge la crearea unei structuri interne bine organizate, impunând membrilor săi îndatorirea de a se conforma ordinelor primite de la centru, sunt diverse. Potrivit unei asemenea concepţii, se susţine că este mai important să conferi membrilor de partid o libertate

[1]) *W.J. Keefe, M.S. Ogul*, The American Legislative Process. Congress and the States, Prentice Hall, New Jersey, 1989, p. 239-240.

deplină de opţiune şi, îndeosebi, de exprimare nestânjenită a propriilor opinii în probleme de importanţă majoră pentru partid sau pentru stat.

Evident, aceste partide dispun, ca şi partidele organizate, de o anumită structură interioară („aparatul de partid"), de organe de conducere, dar principiile de organizare şi funcţionare ale acestora nu sunt foarte stricte.

§10. Baza socială a partidelor politice

Prin baza socială a unui partid politic se înţelege gradul de integrare a acestuia în diversele compartimente şi structuri sociale, altfel spus, aderenţa socială a acestuia. Lărgirea sau îngustimea bazei sociale a unui partid politic depind de factori diferiţi de natură ideologică în primul rând, de programele şi de metodele folosite pentru a-şi susţine programele electorale sau de guvernare, de prestigiul liderilor săi.

Din punct de vedere al bazei lor sociale, partidele politice au fost clasificate de către analişti în partide cadre şi partide de masă. În doctrina şi practica politică s-au folosit şi alte categorii sau noţiuni pentru a se caracteriza un partid sau altul. De pildă, în doctrina marxistă, fără a se nega cele două categorii de partide menţionate, s-a folosit şi noţiunea de „avangardă a clasei muncitoare", pentru a se caracteriza partidele comuniste.

10.1. Partidele de cadre

Iniţial partidele politice au debutat ca partide de cadre. Membrii acestora, la început puţin numeroşi, erau aleşi potrivit convingerilor lor politice, afinităţilor ideologice cu doctrina şi programul partidului respectiv, a capacităţii lor organizatorice şi profesionale. Fiecare membru al partidului tindea să devină ceea ce astăzi se denumeşte un tactician. Liderii unui astfel de partid întocmeau programul politic al partidului, doctrina sa şi organizau prin mijloace de propagandă accesibile – presa scrisă (presa de partid), broşuri, conferinţe, adunări publice, mitinguri etc. – difuzarea acesteia în rândurile militanţilor şi a posibililor simpatizanţi şi viitori aderenţi.

Partidele de cadre îşi concentrează atenţia îndeosebi pe fundamentarea teoretică a unei doctrine şi pe formularea acesteia într-o manieră care să permită accesul la ea a unor categorii cât mai largi de populaţie, pe modificarea şi permanenta adaptare la cerinţele noi sociale a unui program politic care să respecte interesele socio-profesionale, culturale, sociale, politice ale unor categorii sociale cât mai largi. Legătura cadrelor de partid şi masele de alegători este indirectă şi sporadică, cu excepţia campaniilor electorale, când partidele respective recurg la metode variate pentru a atrage simpatia alegătorilor faţă de candidaţii propuşi de ele. Cele două partide din S.U.A. sunt partide de cadre.

10.2. Partidele de masă

Aşa cum se poate deduce şi din denumirea lor, aceste partide au ca obiectiv major atragerea cât mai multor aderenţi din toate straturile sociale, indiferent de situaţia lor

materială, de pregătirea profesională, grad de cultură, afinităţi politice ş.a. În genere, partidele unice au tins să devină partide de masă. Partidele comuniste de guvernământ au fost considerate partide de masă. Transformarea lor din partide de cadre în partide de mase a fost însă un proces complex care s-a desfăşurat în etape, cunoscând convulsii sociale.

Partidul Comunist Român, de pildă, din momentul înfiinţării sale, până în 1924 când a preferat să intre în ilegalitate, a fost un partid de cadre potrivit formulei clasice, neavând aderenţi numeroşi. În perioada 1924-1944, practic partidul s-a redus la un grup de lideri – unii dintre ei mesageri autoritari ai Moscovei – fără o aderenţă socială reală şi durabilă la viaţa politică românească. La 23 august 1944, în afară de liderii săi – unii în închisoare, alţii în libertate, deseori contestându-se între ei – partidul comunist avea aproximativ 800-1000 de membri simpatizanţi.

După reintrarea în legalitate, la 23 august 1944, Partidul Comunist a început să recurgă, pe lângă metodele clasice ale „muncii de partid" – presă oficială, conferinţe, broşuri propagandistice, întruniri publice, în general de o calitate îndoielnică – la arsenalul specific partidelor totalitare: calomnii, abuzuri, fraude, crearea unor legende biografice ale liderilor, mistificarea adevărului, ameninţarea şi intimidarea adversarilor, sprijinul extern.

Fiind considerat, potrivit doctrinei marxiste, un exponent al clasei muncitoare, avangarda proletariatului, P.C.R. a fost folosit ca un pilon în lupta de clasă. Decimarea politică şi socială a burgheziei şi moşierimii, ruinarea partidelor istorice în general, a partidelor politice ce exprimau alte idealuri politice decât cele susţinute de partidul comunist, a fost o victorie a partidului comunist proclamată în numele democraţiei, a intereselor clasei muncitoare, dar în realitate o „victorie" împotriva poporului român.

Din momentul unificării celor două partide ale clasei muncitoare: Partidul Comunist Român şi Partidul Social-Democrat, noul partid – Partidul Muncitoresc Român – a intrat într-o etapă a transformării sale dintr-un partid de cadre într-un partid de masă. Constituţia din 1952 a consfinţit rolul conducător al partidului comunist ca avangardă a proletariatului şi transformarea sa în partid de masă. De la această dată până în decembrie 1989 trăsătura partidului comunist ca partid de masă s-a amplificat tot mai mult, în final, partidul fiind considerat de liderii săi ca partid al întregului popor. Că această apreciere era falsă, s-a demonstrat la 22 decembrie 1989 când poporul a impus prin forţă autodizolvarea partidului comunist.

Ca trăsături ale partidelor de masă în regimurile comuniste, pot fi menţionate cu titlu exemplificativ următoarele caracteristici:

a) numărul ridicat al membrilor şi simpatizanţilor;

b) ele recurg la metode directe pentru a fi în legătură cu membrii şi posibilii aderenţi;

c) pretind să reprezinte toate clasele şi straturile sociale;

d) propagarea ideologiei este predominant demagogică sau populistă;

e) ca partide de guvernământ se implică direct în exercitarea puterii, îndeosebi prin metode nedemocratice, abuzuri, ilegalităţi;

f) aparatul de partid (nomenclatura) se autonomineză tot mai mult faţă de masa membrilor acestuia pe care îi manipulează pentru scopuri electorale şi financiare (cotizaţii de partid);

g) practic, partidul se identifică cu statul, preia atribuţii ale acestuia, îi supraveghează activitatea, îi aprobă în prealabil acţiunile etc. şi devine un „Partid-Stat".

§11. Sindicatele

Fenomenul sindicalismului a fost generat de aspiraţia clasei muncitoare de a i se recunoaşte şi respecta de către guvernanţi, asociaţii patronale, drepturile legale de raporturile de muncă: salarizare, concedii de odihnă şi concedii pentru sănătate plătite, pregătire profesională, protecţia muncii, ajutoare de şomaj şi alte instrumente de protecţie socială, dreptul la grevă, la un program de muncă rezonabil, regimul de muncă în general, al femeilor, tinerilor şi copiilor, în special etc. Toate aceste aspecte, soluţionate sau nu, au constituit obiective ale luptei sindicale. Importanţa lor majoră a conferit sindicatelor prerogative reale ale unei forţe sociale.

Ca şi partidele politice, sindicatele acţionează într-un cadru legal, legitimitatea lor nedepinzând, firește, exclusiv de acest cadru, ci de obiectivele urmărite şi metodele folosite. Crearea cadrului legal de organizare şi funcţionare a sindicatelor este rezultatul unui proces anevoios, marcat de aspre conflicte sociale. Libertatea sindicală şi dreptul de asociere în sindicate reprezintă una dintre marile victorii obţinute de clasa muncitoare în a doua jumătate a secolului al XIX-lea.

Potrivit legislaţiei româneşti, sindicatele – organisme independente faţă de organele de stat, de partidele politice şi în general faţă de orice alte organisme sociale – sunt organizaţii fără caracter politic, constituite în temeiul dreptului de asociere, în scopul apărării şi promovării intereselor profesionale, economice, sociale, culturale şi sportive ale membrilor lor şi a drepturilor acestora, prevăzute în legislaţia muncii şi în contractele colective de muncă[1]). Modul de constituire, funcţionare şi dizolvare al unui sindicat se reglementează prin statutul adoptat de membrii săi. În statutele sindicatelor sunt cuprinse prevederi cu privire la:

a) scopul constituirii, denumirea şi sediul sindicatului;

b) modul în care se dobândeşte şi încetează calitatea de membru al sindicatului;

c) dreptul şi îndatoririle membrilor;

d) organele de conducere, modul de alegere şi de revocare, durata mandatelor şi atribuţiilor lor;

f) modalitatea de asociere în federaţii pe ramură sau confederaţii naţionale.

În ceea ce priveşte condiţiile de acordare a personalităţii juridice, Legea sindicatelor prevede o procedură judecătorească. Sindicatul dobândeşte personalitate juridică de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de admitere a cererii de înregistrare a sa în registrul special ţinut de către instanţa respectivă. Principiul fundamental de organizare şi funcţionare a sindicatelor este autonomia lor. Sindicatul se constituie prin libera adeziune a salariaţilor. Sindicatele existente în aceeaşi ramură sau la nivel naţional se pot uni prin afilierea lor de bunăvoie în uniuni.

---

[1]) Legea dialogului social nr. 62/2011.

Prin esenţa sa, sindicatul este o organizaţie exclusiv profesională, activitatea sa neavând un caracter politic. Unul dintre principiile de bază ale sindicalismului este de altfel apolitismul acestora. Desigur, organizaţiile sindicale sunt forţe sociale, dar ele nu desfăşoară o activitate politică propriu-zisă, deşi pot influenţa procesul legislativ şi comportamentul guvernamental.

Sindicatele se deosebesc de partidele politice (deşi acestea pot urmări satisfacerea unor revendicări socio-profesionale), tocmai prin faptul că ele nu vizează accesul direct al modalităţii democratice de exercitare a puterii politice, nu acţionează prin mijloace politice.

Este adevărat că în ultimele decenii, în unele ţări (spre exemplu, Polonia) s-a putut observa o anumită tendinţă de politizare a sindicatelor. Motivele şi metodele folosite pentru înfăptuirea acestei tendinţe sunt diferite de la o ţară la alta. Se poate însă aprecia că datorită influenţei exercitate de factorii politici, în primul rând de partidele politice cu aderenţă la clasa muncitoare, sindicalismul a căpătat şi o anumită tentă politică. Este o realitate de care trebuie să se ţină seama. De pildă, liderii unui cartel sau ai unor uniuni sindicale, naţionale implicate în soluţionarea unui conflict grav de muncă (cum ar fi greva generală) sau în adoptarea unei decizii guvernamentale privind, de pildă, încheierea contractelor colective de muncă, au răspundere cel puţin tot atât de mare ca cea a factorilor guvernamentali cu care se află în dialog. Sindicatele au personalitate juridică.

Adeziunea la un sindicat (înscrierea în sindicat) este liberă. Este însă evident că forţa unui sindicat depinde de numărul membrilor săi, aceasta fiind una dintre condiţiile de funcţionare care îi conferă legitimitatea. Ca şi partidele politice, sindicatele dispun de un aparat de cadre, de o structură internă cu ramificaţii în întreprinderi, deţin dreptul de a avea o presă scrisă, de a face propagandă sindicală, de a organiza manifestaţii, întruniri sindicale, simpozioane, mitinguri, de a se adresa cu cereri guvernului, parlamentului, deci de a avea un dialog direct şi permanent sau ocazional cu guvernanţii.

În general, în fiecare ramură social-profesională se pot înfiinţa organizaţii sindicale, regrupate în structuri ierarhice (federaţii, uniuni) la nivel departamental (sindicatul din transporturile aeriene, rutiere, navale, pe căi ferate, sindicatele organizate în bănci, în instituţiile sanitare, în învăţământ etc.) şi naţional. Sindicatele naţionale pot să adere la uniuni sindicale cu caracter internaţional: Confederaţia Internaţională a Sindicatelor Libere, Federaţia Sindicală Mondială, Confederaţia Internaţională a Muncii ş.a.

§12. Grupurile de presiune

Expresie sugestivă, împrumutată din vocabularul ştiinţelor politice din Statele Unite ale Americii, „grupul de presiune" este un termen de sociologie politică folosit pentru a caracteriza într-o manieră uniformă un evantai larg şi eteroclit de asociaţii, grupări, comitete, ligi (permanente sau efemere) cluburi etc. care influenţează în mod legal şi indirect „jocul politic" adică raporturile între factorii guvernamentali şi chiar conduita, acţiunea separată a unuia sau a altuia dintre aceştia.

Trebuie făcută precizarea că puterea judecătorească nu se lasă, îndeobşte, influenţată de asemenea organisme, deoarece judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii. Aceasta nu înseamnă că nu pot acţiona grupuri de presiune care să îşi propună influenţarea şi determinarea unei anumite conduite a tribunalelor privind judecarea unui anumit proces. Este greu de presupus că activitatea acestor grupuri va fi încununată de succes prin încălcarea legilor şi a principiilor democratice de guvernământ.

Nota definitorie a tuturor acestor organisme este că exercită prin mijloacele care le stau la dispoziţie (este esenţial ca aceste mijloace să fie legale) presiuni asupra factorilor politici[1]. Există o paletă foarte largă de organisme având caracterul unui grup de presiune (organisme confesionale, artistice, asociaţii feministe, de tineret, grupări economice, financiare, profesionale, umanitare, religioase, militare, grupări etnice ş.a.m.d.).

Aceste grupuri sunt direct interesate în adoptarea de către factorii politici a unei anumite conduite (de exemplu, adoptarea de către parlament a unei anumite legi, a unei declaraţii de politică internaţională, sau internă, ratificarea sau neratificarea unui tratat, acordarea unei graţieri individuale de către preşedintele ţării, înfiinţarea unui departament sau a unui subsecretariat de stat la un minister, revocarea numirii unui înalt funcţionar public acuzat de corupţie).

Nu se poate face un inventar complet al intereselor pentru realizarea cărora grupurile de presiune încearcă să determine pe guvernanţi să adopte o conduită dorită de ele. Se înţelege că aceste interese trebuie să fie în conformitate cu legile în vigoare. Interesele pot fi particulare (ale unor grupuri financiare) sau generale (ocrotirea handicapaţilor sau a persoanelor în vârstă, a minorilor orfani), economice sau politice, confesionale, etnice sau chiar naţionale (cum ar fi revendicarea legitimă a unor teritorii ocupate abuziv de alte state, desăvârşirea unităţii statale).

Între grupurile de presiune şi partidele politice există o deosebire fundamentală: grupurile de presiune nu aspiră la exercitarea puterii politice, pe când partidele politice îşi propun în mod firesc acest obiectiv[2].

Mijloacele de acţiune sunt la fel de diverse ca şi interesele grupurilor respective. Majoritatea acestora sunt grupate în expresia *lobby* (hol) în limba engleză. Cuvântul *lobby*, are o semnificaţie politică de „culoar al parlamentului" şi „influenţare a parlamentarilor". Expresia amintită este folosită pentru a defini activitatea de influenţare a parlamentului: *lobbysmul*. Corespondentul acestui termen în limbajul (jargonul) politic românesc ar putea fi: „a face culoar liber" adoptării unui proiect de lege.

O definiţie generală a activităţii de *lobbysm* ar putea fi practica de influenţare a deciziei guvernamentale de către agenţi specializaţi care servesc interese particulare.

---

[1] A se vedea *W. Grant*, Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain, Philip Allan, New York, 1993.

[2] Grupuri de presiune pot exista chiar în cadrul unor partide politice – Socialist Medical Association – funcţionează în cadrul Partidului Laburist din Marea Britanie (a se vedea *W. Grant*, op. cit., p. 8).

Uneori fenomenul de lobby indică pe oricine intenţionează să influenţeze decizii guvernamentale (legislative, executive, ale tribunalelor). Dar cel mai adesea în S.U.A. termenul de *lobby* se referă la reprezentanţii grupurilor de interes care iniţiază şi menţin canale de comunicaţii cu congresmenii ca şi cu membrii adunărilor legislative ale statelor, sperând că le va influenţa deciziile în sensul dorit de ei. Lobiştii pun la dispoziţia acestor legiuitori, într-un mod organizat, chiar instituţionalizat, informaţii despre preferinţele şi interesele grupului. După anii '60 şi îndeosebi '70, numărul şi activitatea grupurilor de presiune au sporit în Statele Unite în mod spectaculos. Creşterea este motivată de schimbările social-economice, programe de tehnologie, dezvoltarea fenomenului tehnocraţiei, mobilitatea socio-profesională etc[1].

În sistemul politic american, deşi libertatea de asociere şi exprimare a opiniilor precum şi dreptul de petiţie sunt apărate prin mijloace constituţionale, primul amendament făcut Constituţiei a preferat să păstreze cu sfinţenie astfel de libertăţi într-o formă abstractă, decât să aprobe exercitarea lor prin activităţi tip *lobby* sau ale unor organisme promiţând interese particulare. Termenului de *lobbyism* i se conferă adesea conotaţii negative. Societatea americană este cunoscută pentru numeroasele şi diversele grupuri de presiune, numai la nivel federal fiind identificate peste 2000 de asemenea organisme. Datorită structurii americane de guvernământ grupurile de presiune promovând interese particulare tind să participe la procesul decizional prin reprezentanţii lor proprii care se disting de cei aleşi (congresmeni sau numiţi în funcţii guvernamentale). Aceste grupuri de presiune – organisme reprezentând interesele particulare ale diverşilor agenţi – tind să aibă acces la structurile care le permit să exercite influenţă asupra membrilor adunărilor legislative[2].

Dintre mijloacele folosite menţionăm: campanii publicitare, emisiuni de radio şi televiziune, simpozioane ştiinţifice, dialoguri instituţionalizate la nivel guvernamental, petiţii adresate parlamentului sau altor autorităţi publice, sprijin electoral acordat membrilor unui partid politic, finanţarea unui partid etc.[3]

Grupurile de presiune pot juca un rol pozitiv în viaţa politică a unui stat deoarece fiind legate de interese particulare, speciale ale unor grupuri socio-profesionale, religioase sau confesionale, asociaţii umanitare etc., cunosc mult mai bine decât guvernanţii realităţile şi fenomenele sociale, cerinţele existente la nivel local şi, prin urmare, pot oferi şi soluţii de rezolvare a unor probleme ţinând de competenţa autorităţilor publice[4]. Acesta este şi motivul pentru care unele state au adoptat legi

---

[1] A se vedea, pe larg, *M.E. Jewell, S.C. Patterson*, The Legislative Process in The United States, Random House, New York, 1986, p. 189-201.

[2] Idem, p. 172, 173.

[3] În lucrările de specialitate se face distincţie între grupurile de presiune, care acţionează la nivel naţional, şi organizaţii considerate grupuri de presiune cu sferă de activităţi la nivel global (de exemplu, Organizaţia pentru Eliberarea Palestinei şi Amnesty Internaţional and Human Rights). A se vedea *P. Willetts*, Presure Groups as Transnational Actors, apud *P. Willetts* (coord.), Presure Groups in the Global System, Frances Pinter, New York, 1982, p. 46, 63.

[4] Grupurile de presiune pot avea o sferă de activitate extrem de diversă (în domeniul economic, militar, socio-profesional, religios, al apărării identităţii etnice ş.a.).

referitoare la grupurile de presiune. S.U.A. au adoptat o lege privind *lobbyismul* în anul 1946: Federal Regulation of Lobbying Act, adoptat de Congresul S.U.A. în 1946, stabileşte obligaţia de a se înregistra numele şi raportul financiar de cheltuieli ale oricui „solicită, încasează sau primeşte bani ori alte bunuri de valoare pentru a fi folosite în principal ca un sprijin în adoptarea sau abrogarea oricărei legi de către Congresul Statelor Unite".

În 1956 Curtea Supremă a confirmat constituţionalitatea legii dar i-a slăbit eficacitatea deoarece a stabilit că sunt datori să se înregistreze doar cei al căror principal scop este de a întreprinde acţiuni de *lobby*. În consecinţă, cei care nu „au" ca principal scop să facă *lobby*, nu sunt constrânşi să se înregistreze şi să raporteze în legătură cu fondurile încredinţate unor congresmeni.

În prezent există două concepţii privind rolul, funcţiile şi mijloacele activităţii de *lobby*. Prima este cea americană, pe care am expus-o în sinteză şi cea europeană, la nivel de stat, dar şi la nivelul unor organisme internaţionale, cum ar fi Parlamentul European[1)]. În doctrina franceză, grupurile de interes au drept obiectiv prevalarea intereselor particulare în detrimentul interesului general. Tocmai de aceea grupurile de interes sau altfel spus „grupurile de presiune" sunt în general destrămate întrucât tind să implementeze decizia guvernatorului în sensul dorit de particulari, ceea ce afectează suveranitatea parlamentului şi esenţa principiului reprezentării[2)]. În Anglia, *lobbyismul* are o răspândire largă, membrii Camerei Comunelor putând fi plătiţi de *lobişti*, cu condiţia de a declara sumele plătite[3)]. Fenomenul *lobby* a pătruns puternic şi în Olanda.

[1)] A se vedea, în acest sens, *G. Lamarque*, Le lobbying, P.U.F., Paris, 1994, p. 87 şi urm.

[2)] Le lobbying. Strategies et techniques d'intervention, Les Éditions d'organisation, 1994, p. 63.

[3)] Idem, p. 64.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL VI
Regimuri politice contemporane

Capitolul I
Analiza tipologică şi clasificarea regimurilor politice contemporane

§1. Conceptul de regim politic

Conceptele teoretice şi categoriile tipologice ale instituţiilor politice, analizate din perspectiva doctrinei constituţionale moderne, în funcţie de realităţi social-istorice concrete şi fenomene sociologice diverse – aflate ele însele într-o continuă dinamică şi transformare – sunt adesea în imposibilitate de a oferi o bază corectă de clasificare şi interpretare categorială a anumitor fapte sociale sau fenomene de putere. Democraţia, libertatea, autoritatea, raporturile de tip instituţional între autorităţile publice capătă un conţinut şi forme diverse de la ţară la ţară, fapt ce dovedeşte că sunt concepte cu o „fizionomie variabilă". Un act democratic, de pildă, cum este acceptarea şi supunerea partidelor politice parlamentare unei decizii adoptate de forul legislativ prin votul majorităţii reprezentanţilor naţiunii este considerat în unele state ca o formă de autoritarism al partidului aflat la putere, deşi teoria politică arată că jocul politic democratic se bazează pe respectarea deciziei majorităţii de către opoziţie. Rezultă de aici dificultatea pentru orice analist al vieţii politice de a emite, din perspectivă juridică, judecăţi de valoare foarte precise cu privire la caracterul şi tipologia regimurilor politice contemporane. Pe de altă parte, încercarea de a analiza fenomenele politice, exclusiv din perspectivă politologică sau sociologică, ignorând cadrul legislativ în care se obiectivează principiile politice, normele juridice care conferă raporturilor de putere autoritate şi stabilitate, înseamnă acceptarea unei imagini trunchiate, incomplete a politicului.

Pentru a reuşi în demersul său analitic, orice cercetător al fenomenelor de putere trebuie să aibă în vedere, alături de conceptele juridice, principiile metodologice ale cercetării politologice, precum şi rezultatele investigaţiei sociologice asupra unui regim politic sau a unor schimbări politice de natură constituţională ce intervin în cadrul unui stat şi care pot să-i influenţeze formele şi metodele de guvernare. Chiar şi aşa, analiza unui anumit regim politic poate fi incompletă întrucât viaţa juridică, ca şi cea politică sunt atât de diverse şi uneori atât de instabile, chiar în cadrul aceluiaşi stat, încât nu pot fi cuprinse complet nici în forme general-obligatorii, nici în

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

categorii sau instituţii politice al căror conţinut se modifică pe măsura transformărilor ce se produc în viaţa socială.

În ceea ce priveşte noţiunea de „regim politic", atragem atenţia că acest termen nu este sinonim cu cel de „sistem politic"[1]. Conceptul de sistem induce ideea de structură a unor componente între care există anumite relaţii instituţionale, fiecare dintre elementele respective având reguli proprii de organizare şi funcţionare, dar toate acţionează în mod unitar pentru atingerea unui obiectiv comun. După cum s-a afirmat în publicistica de specialitate, sistemul politic este un concept utilizat în ştiinţa politică pentru a analiza viaţa politică ca un ansamblu, ale cărui componente sunt legate între ele prin interacţiuni identificabile, formând un singur tot[2]. S-a arătat că, în esenţă, sistemul politic acoperă practic cvasitotalitatea câmpului politic în care se structurează şi se confruntă agenţi politici (actori, forţe), grupuri de interese, cu strategii şi metode variate de acţiune în care operează structuri de putere şi principii de reglementare a dezacordurilor şi conflictelor dintre interesele şi orientările grupurilor sociale existente în cadrul unei societăţi date[3]. Unii autori consideră că este mai potrivită noţiunea de sistem de guvernământ decât cea de sistem politic[4]. Ideea de sistem politic izvorăşte din recunoaşterea faptului că scopul guvernământului este să elaboreze şi să implementeze decizii pentru societate[5]. Alţi autori arată că sistemul politic este un set de instituţii sau de agenţii care au în vedere formularea şi implementarea obiectivelor colective ale unei societăţi sau ale unor grupuri din cadrul acesteia[6].

Şi totuşi, multă vreme, noţiunea de regim politic a fost, şi este încă, redusă la instituţiile de guvernare care formează baza instituţională a sistemului politic.

Viaţa politică, fenomenele politice se desfăşoară într-un anumit mediu social şi politic, sunt configurate de factori politici (îndeosebi interesele şi resursele politice), economici, geografici, etnici ş.a. Mediul fizic, (geografic), nivelul de dezvoltare

---

[1] Înţelegem prin *sistem politic, ansamblul structurilor politice constituite prin exprimarea prin procedee electorale democratice şi periodice, a voinţei suverane a naţiunii, care au ca obiectiv exercitarea procesului de guvernare* [a se vedea şi *J.F. Badia* (coord.), Regimes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1995, p. 35]. Într-o înţelegere în sens larg, sistemul cuprinde pe lângă structurile de guvernare, structurile economice şi sociale, tradiţiile istorice, valorile şi tradiţiile culturale, toate aceste componente adiţionale, având reflexe în plan politic, ceea ce şi justifică formularea de către guvernant a unor politici economice, sociale, culturale, religioase ş.a. În lucrări de sociologie politică, sistemul politic a fost definit ca un ansamblu complex ce cuprinde într-o profundă unitate organică instituţiile politice (statul, partidele şi organizaţiile politice), precum şi ideile politice, având drept atribut fundamental luarea deciziilor politice (*V. Măgureanu*, Studii de sociologie politică, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 60).

[2] A se vedea *O. Trăsnea, N. Kallos*, Mica enciclopedie de politologie, Ed. Politică, Bucureşti, 1977, p. 409.

[3] *A. Cioabă*, Sistemul politic românesc, Editura Institutului de Ştiinţe Politice şi Relaţii Internaţionale, Bucureşti, 2007, p. 11.

[4] *J. Blondel*, Guvernarea comparată, Institutul European, Iaşi, 2009, p. 29.

[5] Idem, p. 30.

[6] *G.A. Almond, G. Bingham Powell jr., K. Strom, R.J. Dalton*, Politica comparată astăzi, Institutul European, Iaşi, 2009, p. 65.

economică de cultură şi civilizaţie, mediul biologic, cel social, psihologic şi politic îşi pun puternic amprenta asupra regimului politic. Cum aceşti factori diferă de la o ţară la alta, regimurile lor politice vor fi diferite. De aici survine dificultatea analizei lor categoriale (pe tipuri de regimuri politice). În plus, trebuie făcute delimitări cât mai clare între sistemele politice şi regimurile politice, iar acest lucru se realizează mai uşor apelând la teoria sistemelor.

Atât sistemele politice cât şi regimurile politice sunt subsisteme – care se intersectează – ale sistemului social global. Ele au funcţii şi roluri diferite. Dacă sistemul politic indică modul de organizare şi exercitare a puterii politice de către autorităţile statale în concordanţă cu un set de valori şi idei, programe ale partidelor politice, regimul politic pune în evidenţă metodele de exercitare a puterii folosite de instituţiile publice ale statului.

De aceea, sistemul politic îşi poate modifica configuraţia (de exemplu, transformarea republicii în monarhie va precede schimbări la nivelul instituţiei şefului de stat şi a raporturilor acestuia cu parlamentul) fără ca regimul politic să se schimbe (rămâne mai departe democratic). Vom spune că din punct de vedere constituţional un sistem politic este democratic atunci când:

a) autorităţile publice de suveranitate sunt desemnate periodic prin alegeri libere secrete şi corecte pe baza votului universal;

b) cetăţenii sunt consultaţi sau iau parte prin proceduri democratice la deciziile ce îi privesc şi au la dispoziţie instrumente specifice de control asupra celor care guvernează;

c) cetăţenii au la dispoziţie proceduri contencioase prin care se pot plânge în justiţie împotriva abuzurilor din partea organelor administraţiei publice;

d) autonomia individului, precum şi drepturile şi libertăţile publice sunt garantate şi respectate de autorităţile statului;

e) raporturile între autorităţile publice se desfăşoară pe baza cooperării instituţionale loiale şi potrivit dispoziţiilor, procedurilor şi principiilor constituţionale;

f) competiţia pentru cucerirea puterii şi transmisia acesteia se fac prin proceduri electorale la care au acces egal şi neîngrădit partidele politice înregistrate legal;

g) administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale beneficiază de o reală autonomie şi serveşte cu adevărat interesele comunităţilor locale;

h) justiţia este independentă;

i) soluţionarea oricăror conflicte sociale se face în cadrul legal şi potrivit procedurilor aprobate de autorităţile publice competente;

j) constituţia şi legile reprezintă sursa legitimării folosirii constrângerii, autorităţii şi dominaţiei statului;

k) societatea civilă are o sferă largă de exprimare liberă a intereselor specifice;

l) se garantează fiecărui cetăţean libertatea de exprimare;

m) sistemul economic are la bază libera iniţiativă privată şi principiile pieţii libere.

O bună guvernare democratică asigură stabilitatea politică şi siguranţa cetăţenilor, bunăstare economică, ordinea socială, exercitarea deplină a drepturilor, armonia comunitară, administraţie eficientă şi onestă.

Dificultatea definirii clare a unui regim politic constă în faptul că noţiunea sau conceptul teoretic respectiv nu se aplică unei entităţi abstracte (nici nu poate exista aşa ceva), ci unui regim politic concret, existent într-un stat şi într-o anumită etapă de dezvoltare a acestuia. Cum fiecărui stat îi sunt proprii anumite elemente de natură politică, economică, socială, ce-i caracterizează regimul politic, conceptul respectiv tinde să cuprindă sau să reflecte aceste elemente. Dacă conceptul teoretic de regim politic este construit pe baza unor criterii metodologice rigide, şablonarde şi aplicat fără discernământ unor realităţi politice dinamice, există riscul ca unele caracteristici ale regimului respectiv să se piardă. Interpretarea unui regim politic într-o astfel de manieră va fi mai mult sau mai puţin eronată.

În definirea regimului politic trebuie să se ţină seama, pe lângă conceptul juridic şi de structura economică şi socială a statului asupra căruia se face analiza politică, de baza puterii pe care o exercită guvernanţii, de obiectivele pe care şi le propun aceştia şi de mijloacele şi metodele la care recurg, de forţele economice, politice şi sociale de care sunt legaţi cei ce guvernează[1)].

Desigur, împletirea unor elemente de natură socială, cum ar fi, de pildă, structura de clasă şi raporturile între clase, interesele sociale etc. cu elemente de natură politică şi ideologică, adică metodele şi programele de guvernare, statutele partidelor, doctrina lor politică, raporturile între puteri, pluralismul, ideologia forţelor politice etc., pare să confere unei definiţii teoretice un caracter eteroclit, impropriu rigorii demersului ştiinţific. În cazul nostru, însă, împletirea elementului social cu cel politic este necesară şi naturală, mai ales în epoca contemporană când orice formă de existenţă sau activitate socială are o reflecţie, dar şi o justificare şi chiar o motivaţie politică.

Alt autor înţelege prin regim politic ansamblul de elemente de ordin ideologic, instituţional şi sociologic care concură la formarea unui tip de guvernământ al unei anumite ţări, într-o perioadă dată[2)]. La rândul său, M. Duverger consideră că regimul politic reprezintă o combinaţie între un sistem de partide, mod de scrutin, tipuri de decizii şi diferite structuri ale grupului de presiune[3)]. Într-o definiţie de dicţionar, prin regim politic se înţelege, în general, modul de guvernare practicat într-o anumită ţară[4)].

În epoca contemporană, se poate spune că totul este sau devine politic, de la revoluţiile sociale până la probleme de planificare familială şi medicină preventivă. În aceste condiţii, formele şi metodele de exercitare ale puterii în plan politic, economic, social, umanitar, cultural, confesional, capătă o importanţă fundamentală pentru actul de guvernare.

Prin urmare, pentru caracterizarea unui regim politic sunt esenţiale maniera în care societatea, în ansamblul determinărilor şi manifestărilor sale social-istorice, ideologice şi al structurilor sale politice, juridice, economice, militare, sociale se reflectă coerent în fenomenul unitar al puterii, precum şi stilul şi metodele de con-

---

[1)] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977, p. 187.

[2)] *J.L. Quermonne*, Les régimes politiques occidentaux, Ed. du Seuil, Paris, 1994, p. 10.

[3)] *M. Duverger*, Introduction a une sociologie de régimes politiques, apud *G. Gurvitch*, Traité de sociologie, vol. II, P.U.F., Paris, 1963, p. 4.

[4)] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 887.

ducere pe care puterea le imprimă acţiunii guvernanţilor şi, nu în ultimă instanţă, acordul sau dezacordul guvernaţilor faţă de putere, care reflectă, de fapt, baza socială a acesteia. A analiza regimul politic al unui stat înseamnă, în primul rând, a studia locul şi rolul pe care le are individul-cetăţean în ansamblul complex al mecanismului de guvernare, ca deţinător al unei cote de suveranitate naţională şi, în acelaşi timp, ca beneficiar al politicilor publice înfăptuite de cei aflaţi la putere. Această perspectivă teoretică pune în evidenţă, îndeosebi, natura regimului politic şi caracterul său democratic sau, dimpotrivă, totalitar.

După cum se poate observa, elementele care concură la definirea şi caracterizarea regimului politic, sunt, aparent, diferite între ele. În realitate, ele se află într-o strânsă interdependenţă. Prin urmare, nu se poate face, de pildă, abstracţie de componenta constituţională a regimului politic, după cum nu se poate renunţa la componentele militare, economice sau ideologice ale acestuia. Această interdependenţă este motivul pentru care prof. Cadoux aprecia că în definirea regimului politic trebuie să se ţină seama nu numai de tipurile de structură guvernamentală, ci şi de doctrinele ideologice care inspiră regimul respectiv[1].

Din perspectiva celor arătate, *regimul politic* poate fi definit ca *ansamblul unitar şi coerent structurat al normelor juridice şi al mecanismelor constituţionale, politice, social-economice, ideologice, prin intermediul cărora se înfăptuieşte actul de guvernare sau altfel spus, se realizează puterea politică.*

În această accepţiune, regimul politic pune în evidenţă modelul de organizare şi conducere a unei societăţi în care se reflectă atât activitatea instituţiilor statale, cât şi a partidelor politice, a grupurilor de interese sau de presiune, precum şi a celorlalte organizaţii ale societăţii civile. O asemenea înţelegere a termenului de regim politic se bazează nu pe identificarea celor care deţin puterea de stat, ci pe modul în care aceştia exercită puterea în stat[2].

În doctrina românească de drept constituţional, prin regim politic se înţeleg modalităţile, procedeele sau metodele prin care se exercită guvernarea unui stat. Într-o altă opinie, regimul politic reprezintă ansamblul instituţiilor, metodelor şi mijloacelor prin care se realizează puterea, ceea ce nu împiedică ca acest concept să aibă determinări de natură economică, socială, istorică ş.a.[3]

Prin conceptul de regim politic, profesorii P. Negulescu şi G. Alexianu înţelegeau ansamblul normelor juridice care stabilesc modul de organizare a statului, fixând organele de conducere, atribuţiile şi modul lor de funcţionare[4].

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 401.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 266.

[3] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Nova, Bucureşti, 1996, p. 163-164.

[4] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 103.

În doctrina constituţională se reţine însă şi o altă definiţie bazată pe unul dintre elementele componente ale acestui concept: modul de organizare a puterilor şi raporturile între ele. Această definiţie este invocată când se doreşte să se facă demarcaţia între regimuri politice parlamentare, regimuri politice prezidenţiale şi regimuri semi-prezidenţiale.

Esenţial pentru orice clasificare este identificarea acelor trăsături specifice care conferă o notă de individualitate instituţiilor politice sau fenomenelor din natură sau societate.

A clasifica, în funcţie de anumite trăsături categoriale sau tipologice, regimurile politice, înseamnă a stabili, pe baza unor criterii specifice, concepte teoretice abstracte, potrivit cărora se poate identifica şi caracteriza un anumit regim politic. A clasifica un regim politic înseamnă, prin urmare, a evidenţia ceea ce este specific regimului politic respectiv, în ceea ce priveşte de pildă: modul de organizare a structurilor de guvernare şi relaţiile dintre acestea, metodele lor de activitate, locul şi funcţiile partidelor politice şi ale altor organizaţii sociale, caracterul legislaţiei, gradul de asigurare şi respectare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, raporturile între stat şi individ, doctrina politică pe care se întemeiază regimul politic respectiv, ideologia pe care o apără, baza sa socială ş.a.

Cu ajutorul acestor elemente definitorii, care devin astfel criterii de clasificare, pot fi operate diferenţieri valorice între diferite regimuri politice. De asemenea, pe baza lor se poate analiza evoluţia unui anumit regim politic.

Atragem însă atenţia că nu poate exista o clasificare perfectă şi definitivă a diverselor regimuri politice, chiar dacă unele dintre acestea ar prezenta trăsăturile principale ale unui anumit tip de regim şi s-ar caracteriza prin stabilitatea relativă a instituţiilor sale. Aceasta deoarece, aşa cum am arătat deja, oricât de clare ar fi conceptele operaţionale folosite, ele nu reuşesc să reflecte întru totul dinamica vieţii sociale.

Încercările de a clasifica şi interpreta regimurile politice sunt tot atât de vechi ca şi regimurile însăşi. Întotdeauna aceste încercări au avut o notă de subiectivism, au reflectat concepţii politice şi interese economice de clasă, o anumită ideologie. În numele lor s-a justificat, pe de o parte, legitimitatea democraţiei, iar pe de altă parte, avantajele monocraţiei.

§2. Clasificarea regimurilor politice în gândirea şi practica politică ale antichităţii europene

Întrucât filozofia politică bazată pe concepte teoretice coerente s-a născut în Grecia, şi în special în Atena, vom circumscrie demersul nostru la polisurile greceşti unde s-au format primele structuri statale democratice. Ne vom referi pentru început la Herodot, în opera căruia se găseşte primul document autentic în care sunt prezentate şi comparate diferite „specii de guvernământ"[1]. Într-un fragment din istoriile sale, trei cunoscute personalităţi politice ale vremii Otanes, Darius şi Megabyzos îşi

[1] *M. Prèlot*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1975, p. 17.

dispută întâietatea, susţinând fie regimul politic bazat pe *democraţie*, fie cel întemeiat pe *oligarhie* (aristocraţie) sau *monarhie*.

Cele trei categorii de regimuri politice prezintă, fiecare în felul său, virtuţi de necontestat. După cum citim în *Istorii*: Otanes, susţinător al puterii poporului, afirmă că democraţia instituie isonomia, adică egalitatea cetăţenilor în faţa legilor, responsabilitatea conducătorilor în faţa poporului, adoptarea hotărârilor în Agora. În acelaşi timp, Otanes se dovedeşte a fi adversar al monarhiei, în care puterea este conferită unei singure persoane care conduce după bunul său plac[1)].

Megabyzos ripostează lui Otanes susţinând că „nimic nu-i mai smintit şi mai neobrăzat decât o mulţime netrebnică, într-adevăr, ar fi peste putinţă de îndurat ca oamenii care cată să scape de trufia unui tiran să îngenuncheze sub cea a unei mulţimi dezlănţuite. Tiranul măcar, când face ceva, ştie ce vrea, mulţimea nu poate s-o ştie. Şi cum ar putea şti, când niciodată n-a fost învăţată, nici n-a dat cu ochii de ce e bun şi cuviincios! Ea se repede fără socotinţă la treburile ţării, împingându-le înainte asemenea unui şuvoi năvalnic. Aibă parte de ocârmuirea norodului doar cei ce poartă gând rău perşilor"[2)].

Megabyzos, adept al oligarhiei îi îndeamnă pe Otanes şi pe Darius să opteze pentru o adunare alcătuită din bărbaţii cei mai destoinici cărora să li se încredinţeze puterea. În rândurile lor, continuă acesta, ne vom afla şi noi – şi este de aşteptat că din partea celor mai cuminţi bărbaţi vor veni şi cele mai cuminţi hotărâri[3)].

Aristocraţia introduce în stat ordinea socială, asigură respectarea legilor, o bună rânduială a treburilor publice de către o elită de lideri politici aleşi din rândurile aristocraţiei: monarhia evită „mulţimea netrebnică" care „n-a dat cu ochii de ce e bun

---

[1)] „Cum poate oare monarhia să fie o orânduire nimerită, se întreabă Otanes, când în monarhie este îngăduit unuia să facă tot ce vrea, fără să fie tras la răspundere? Fie el şi cel mai desăvârşit dintre oameni, pus în acest loc de frunte, tot s-ar abate de la firea obişnuită. Trufia i se zămisleşte în suflet pe urma bunurilor ce le are la îndemână, iar pizma este dintru început înnăscută în om. Cel ce ar lua puterea în mână, cu aceste două racile în suflet ajunge cu desăvârşire rău; plin de înfumurare şi invidie, săvârşeşte nelegiuiri fără număr. Cu toate acestea, e limpede că un monarh ar trebui să fie lipsit de simţământul pizmei, înconjurat cum este de tot ce-i poftеşte inima; faţă de cetăţeni însă, se întâmplă ca purtarea lui să fie tocmai alta decât ar trebui. Tiranul îi invidiază pe toţi cei de neam bun câţi au mai rămas încă în viaţă, nu se simte bine decât alături de cei mai netrebnici dintre cetăţeni, îşi pleacă cu nesaţ urechea la defăimări. Un tiran e omul cel mai nestatornic cu putinţă: de-i arăţi o admiraţie potrivită, se supără că nu l-ai cinstit îndeajuns, ca pe un stăpân ce este; dacă cineva i se închină cu prea mare râvnă, de asemenea se supără, zicând că omul e un linguşitor. Vă voi spune însă acum ceea ce este şi mai rău: tiranul clatină rânduielile strămoşeşti, îşi bate joc de femei, ucide fără judecată pe oameni. Să nu uităm că puterea poporului poartă cel mai frumos nume de pe lume: isonomia. În al doilea rând, nu săvârşeşte niciuna din încălcările pe care le-nfăptuiesc tiranii. Ea împarte dregătoriile ţării prin tragere la sorţi, cel care are pe seamă o dregătorie răspunde de faptele sale – şi toate hotărârile se iau în sfatul obştesc. Eu zic, aşadar, să înlăturăm monarhia şi să ridicăm poporul; mulţimea face puterea" (*Herodot*, Istorii, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1961, p. 263).

[2)] Idem, p. 264.

[3)] Ibidem.

şi cuviincios", ca şi bunul plac al oligarhiei şi asigură, prin conducerea unui monarh destoinic şi drept, stabilitatea politică şi socială a polisului, pacea internă a Cetăţii[1].

În al treilea rând, Darius îşi spuse şi el părerea astfel: „În cele rostite de Megabyzos cu privire la mulţime cred că se cuprinde mult adevăr, nu însă şi în cele spuse despre oligarhie. Din cele trei feluri de ocârmuiri pe care le-am cercetat, şi mă gândesc la cea mai desăvârşită înfăţişare a lor, adică la cea mai bună democraţie, oligarhie şi monarhie, cred că aceasta din urmă este cu mult cea mai potrivită"[2].

Darius este partizanul monarhiei. „Se pare că nimic nu-i mai bun decât un bărbat destoinic care, călăuzit de vederi sănătoase, ar putea să ocârmuiască mulţimea fără greş şi mai presus de toate, faţă de răuvoitori ar şti să păstreze taina hotărârilor luate"[3].

În concepţia politică a lui Platon, regimul politic democratic are grave vicii pentru că se caracterizează prin anarhie şi lipsa de competenţă a conducătorilor desemnaţi din marea masă a poporului. Deşi prin originea sa aristocratică avea afinităţi cu acest regim politic, Platon, dezgustat de abuzurile oligarhilor, se refugiază de pe scena disputelor politice în lumea reflecţiei teoretice[4].

În această lucrare, gânditorul grec, pornind de la o formă ideală, perfectă de regim politic aristocratic, fundamentează o succesiune de regimuri politice. Astfel, aristocraţiei îi succede timocraţia bazată pe censul de avere, potrivit căreia societatea era împărţită în patru segmente de populaţie. Această succesiune se producea când în cadrul guvernării aristocraţilor (*aristos* înseamnă în limba greacă „cei mai buni"), membrii celei de a treia clase, cea a meşteşugarilor sau a lucrătorilor se îmbogăţeau şi prin bogăţie cucereau puterea, oprimându-i pe cei care iniţial erau însărcinaţi să-l protejeze[5].

Dintre cele trei comentarii privind cea mai bună formă de guvernământ rezultă că democraţia asigură participarea directă a poporului la conducerea cetăţii.

Timocraţia, sistem creat de marele legiuitor şi reformator Solon, degenerează în oligarhie, în care pătura socială a celor ce posedau mari averi guvernează, în timp ce săracii sunt excluşi de la conducere[6]. Întrucât regimul oligarhic stimulează îmbogăţirea şi, pe această bază, manifestarea bunului plac al guvernanţilor, poporul se revoltă împotriva acestora şi în caz de victorie instituie democraţia[7]. Acest regim înlătură pătura socială înavuţită de la conducere şi împreună cu ea, pe toţi adversarii incomozi. Se creează astfel sursele unor conflicte grave şi ale dezordinii. În încercarea de a le curma, se instituie regimul politic cunoscut sub numele de *tiranie*[8]. Conducătorul acestui regim politic, tiranul, va instaura un regim autoritar dar drept, protejând poporul împotriva abuzurilor aristocraţiei.

---

[1] A se vedea, pe larg, şi *O. Trăsnea*, Filosofie politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1986, p. 55-59.

[2] *Herodot*, op. cit., p. 264.

[3] Ibidem.

[4] *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, P.U.F., Paris, 1978, p. 28-29.

[5] *Platon*, Opere, vol. V, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1986, p. 351.

[6] Idem, p. 355.

[7] Idem, p. 364.

[8] Idem, p. 371.

Acest regim politic se va confrunta cu nemulţumirea tuturor păturilor sociale şi, în cele din urmă, va fi răsturnat, reluându-se ciclul de la unul la altul dintre regimurile politice descrise[1], în funcţie de forţa socială care reuşeşte să se impună.

Gânditorul care avea să devină exponentul gândirii politice greceşti, a fost Aristotel, cel care a definit omul ca fiind *zoon politicon* – animal politic (cetăţean al unui *polis*).

Împreună cu discipolii săi, Aristotel a întocmit mai întâi un catalog cuprinzând 158 de constituţii ale unor *polisuri* sau legi pe care le-a studiat în amănunţime. A studiat, de asemenea, dreptul cutumiar al altor popoare, tradiţiile de guvernare ale polisurilor greceşti (aproximativ 200). La fel ca şi predecesorii săi, Aristotel distinge trei categorii de constituţii (trei categorii de regimuri politice) după numărul guvernanţilor – monocraţia, aristocraţia şi republica (un gen de democraţie cenzitară). Lor li se alătură tirania, oligarhia şi demagogia care reprezintă forme alterate ale clasificărilor făcute[2]. Aceste clasificări nu sunt riguros exacte, Aristotel fiind el însuşi conştient de acest lucru[3]. În practică, variantele de regimuri politice posibile sunt mult mai numeroase decât cele menţionate. Aristotel explică diversitatea formelor de guvernământ recurgând la criterii sociologice şi anume la distincţiile existente între diferite grupuri sau categorii sociale: „bogaţi" şi „săraci", „războinici" („unii posedă arme, alţii n-au arme"), „agricultori", „negustori", „meseriaşi". În concepţia filozofului grec, fiecare tip de guvernământ corespunde caracteristicilor pe care le prezintă cei aflaţi la putere[4]. În realitate, toate constituţiile (formele de guvernământ) derivă dintr-o „constituţiune model" cele mai răspândite fiind oligarhia, în care puterea „este mai concentrată şi mai despotică" şi democraţia, în care resorturile puterii „sunt mai slăbite şi mai blânde". Şi Aristotel şi-a imaginat un stat ideal în care fiecare trebuie, pe rând, să se supună şi să guverneze[5].

---

[1] *J. Touchard, op. cit.*, p. 31-33. Platon denumeşte democraţia, oligarhia şi tirania ca forme deviate de guvernământ (*Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 242).

[2] *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 3, 212. Aristotel înţelege prin monarhie, guvernarea exercitată de o singură persoană (regalitatea, dacă guvernarea serveşte interesul general), prin aristocraţie guvernarea exercitată de o minoritate („puterea este însă în mâna celor mai buni"), iar prin republică („poliţie") guvernarea de către majoritatea populaţiei, potrivit interesului general. Tirania este o formă deviată a regalităţii, oligarhia o formă deviată a aristocraţiei, iar demagogia o formă deviată a republicii.

[3] Idem, p. 210: „astfel care este în sine, şi absolut vorbind, cel mai bun guvernământ, şi care este, de asemenea, cel mai bun cu privire la elementele ce trebuie constituite: iată ce trebuie să ştie legiuitorul şi adevăratul om de stat. De altfel, dacă întâia datorie a omului de stat este de a cunoaşte Constituţiunea, care trebuie îndeobşte să treacă drept cea mai bună pe care o pot primi cele mai multe cetăţi, trebuie să mărturisim că de cele mai multe ori scriitorii politici, deşi scriu, dealtminterea, foarte frumos, s-au înşelat cu privire la punctele de căpetenie. Nu este de ajuns să concepi un guvernământ perfect; trebuie mai ales un guvernământ practicabil".

[4] „Constituţiunea nu este altceva decât repartiţiunea regulată a puterii, care se împarte totdeauna între asociaţi, fie potrivit cu însemnătatea lor particulară, fie potrivit oarecărui principiu de egalitate obştească" (*Aristotel*, op. cit., p. 214).

[5] Pentru o privire de ansamblu asupra concepţiei politice a Greciei antice, a se vedea: *O. Trăsnea*, op. cit., p. 77-102; *O. Drâmba*, Istoria culturii şi civilizaţiei, vol. I, Ed. Ştiinţifică

Gândirea politică şi filozofică latină au preluat tipologia regimurilor politice în monarhii, aristocraţii şi democraţii, după cum guvernarea este exercitată de un singur individ, de un grup minoritar sau de poporul însuşi. Astfel, Polybiu apreciază că forma perfectă de guvernământ este regimul politic în care se regăsesc îmbinate trăsături ale monarhiei, aristocraţiei şi democraţiei, şi anume „republica".

În Republica, Cicero, asemenea lui Herodot, imaginează un dialog filozofic între personalităţi cunoscute ale republicii romane în jurul ideii despre cea mai bună formă de guvernământ. Cum orice stat trebuie condus, formele de guvernământ diferă după numărul persoanelor cărora urmează să li se atribuie cârmuirea statului. Astfel, „când conducerea se află în mâna unei singure persoane, îl numim pe acela rege, iar acea formă de stat, regat. Când puterea se află în mâna câtorva oameni aleşi, se spune despre acel stat că este condus de aristocraţie. În fine, forma de stat e populară, căci aşa se numeşte de obicei, când toată puterea se află în mâinile poporului"[1)].

Fiecare dintre cele trei forme de guvernământ prezintă, în concepţia lui Cicero, avantaje şi dezavantaje. Astfel, în monarhii cetăţenii sunt lipsiţi de puterea de a alcătui legi şi de a conduce, iar un rege tiran poate oprima prin voinţa şi actele sale arbitrare întregul popor. Regimul aristocratic lipseşte cetăţenii de libertate, întrucât elita conducătoare îi exclude de la orice consfătuire politică şi de la putere. În regimurile populare (democraţia) egalitatea instituită implicit prin accesul tuturor cetăţenilor la conducere, „constituie o nedreptate, întrucât suprimă orice trepte ale demnităţilor"[2)].

Cicero îşi însuşeşte teoria ciclurilor formelor de guvernământ, formulată de Platon. Cicero atrage atenţia că cele trei forme de guvernare pot degenera, în anumite condiţii, în forme atipice, dar cu efecte negative asupra actului de conducere. Aristocraţia poate aluneca, datorită unei nechibzuite cârmuiri, în oligarhie (regim considerat de Cicero tiranic), monarhie ori democraţie. „De asemenea, dintr-acestea se dezvoltă obişnuit vreo formă de guvernământ dintre acelea pe care le-am arătat mai sus; căci minunate sunt ciclurile, un fel de circuit al schimbărilor şi alternanţelor formelor de guvernământ"[3)].

Cicero preferă să îmbine avantajele celor trei regimuri politice, din această îmbinare rezultând o a patra formă de guvernământ (o formă mixtă) care se caracterizează prin puterea suverană a poporului şi libertatea deplină şi egală în privinţa tuturor cetăţenilor[4)]. De la regalitate, Cicero preferă ataşamentul şi grija regelui faţă de supuşi, de la aristocraţie, performanţele conducerii exercitate de cei mai capabili cetăţeni desemnaţi în funcţii publice, iar de la democraţie, libertatea de care se bucură

şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 536-540, 625-631, 644-647; *J.P. Vernant*, Originile gândirii greceşti, Symposion, 1995; *J.F. Badia*, op. cit., p. 40, 41.

[1)] *Cicero*, Republica, în Opere alese, vol. II, Ed. Univers, Bucureşti, 1973, p. 168.

[2)] Idem, p. 169.

[3)] Ibidem.

[4)] Idem, p. 173: „Ai dreptate când mă întrebi pe care o apreciez mai mult (formă de guvernământ, n.n.), căci pe niciuna dintre ele, luată în parte, n-o admit; fiecăreia dintre ele îi pun mai presus acea formă care este alcătuită din toate trei".

poporul în această formă de guvernământ[1]. Dintre cele trei regimuri, în forma lor tipică, nedegenerată, ar opta pentru regalitate, cu condiţia ca regele să fie drept[2].

Enunţând utopic virtuţile unei a patra forme de guvernământ, Cicero formulează, de fapt, principiul separaţiei puterilor în stat, anticipând, în acest fel, distribuirea puterii la trei magistraturi distincte care vor exercita puterea în mod specializat şi separat una de alta[3].

Trebuie subliniat că în cultura civilizaţiei ateniene şi romane, analiza formelor de guvernământ a preocupat în cea mai mare măsură oamenii politici, precum şi filozofii sau cei care s-au evidenţiat în alte ştiinţe umaniste. Xenofon, de pildă, a făcut o analiză atentă a regimurilor aristocrate ca şi a celor populare, fiind conştient, la rândul său, de avantajele, cât şi de dezavantajele diferitelor forme de guvernământ. La fel ca şi alţi autori, acesta leagă trăsăturile acestora de caracterul celor care asigură cârmuirea, ca şi la statutul social al celor care conduc. În concepţia sa, o bună guvernare depinde de modul concret în care este condus *polisul*, de raporturile existente între nobilime (aristocraţi, oligarhi) şi popor. În finalul analizei sale întreprinse cu privire la statul atenian, Xenofon este adeptul unei forme de guvernare care să îmbine conducerea exercitată de nobili cu atragerea poporului la anumite acte de conducere[4].

§3. Clasificarea regimurilor politice în doctrina constituţională a secolului al XVIII-lea

Denumit pe drept cuvânt „Secolul luminilor", secolul al XVIII-lea a fost secolul în care noua distribuire a bogăţiilor generate de expansiunea economică a burgheziei

---

[1] Ibidem: „Astfel, regii ne atrag prin iubirea lor faţă de supuşi; optimaţii, prin judecata lor chibzuită, poporul prin libertate, încât, comparând aceste forme de guvernământ, ţi-e greu să alegi pe una pe care ai prefera-o".

[2] Ibidem: „Există în numele de rege ceva părintesc; parcă ar fi vorba de un tată care se îngrijeşte de copiii lui şi-i apără (...) dându-şi silinţa să-i întreţină ca cel mai bun şi cel mai capabil om".

[3] „Aşa stând lucrurile, dintre cele trei forme primitive de guvernământ, regalitatea e cu mult cea mai bună; dar şi mai bună decât regalitatea va fi acea formă echilibrată rezultată din combinarea celor trei forme, cele mai bune, de stat. Căci e bine într-un stat să existe o putere supremă şi regală; să existe o altă putere care să fie atribuită autorităţii cetăţenilor de frunte şi, de asemenea, anumite lucrări să fie lăsate şi la voia mulţimii" (ibidem, p. 180).

[4] Nu există stat în care nobilii să nu dușmănească oamenii din popor, oameni lipsiți de experiență, dezordonați, răi și înclinați spre fapte nesăbuite, care de multe ori se naște din sărăcie. Nobilii rareori nesocotesc legile, iar abaterile săvârșite de ei sunt puține, străduindu-se să fie conștiincioși în îndeplinirea obligațiilor impuse unui om cinstit. Se poate obiecta că acordarea libertății oricui de a lua cuvântul și de a ocupa un loc în consiliu a fost o greșeală. Acestea ar fi trebuit rezervate pentru cei mai străluciți, floarea comunității. Este însă înțeleaptă și măsura luată pentru a lăsa și pe omul din popor să-și spună cuvântul, căci dacă libertatea cuvântului și luarea unei hotărâri ar fi privilegiul nobililor aceştia ar căuta să asigure un trai fericit numai pentru cei de-o seamă cu ei, în dauna poporului; dimpotrivă, omul de rând, când ia cuvântul, își dă osteneala să găsească soluții convenabile pentru el și ai lui" (*Xenofon*, Statul spartan, Statul atenian, Ed. Best Publishing, 2001, p. 33, 34).

occidentale antrenează o nouă distribuire a puterii politice. Cu alte cuvinte, progresul economic a generat progresul politic, pentru că o nouă distribuire a puterii politice însemna înlăturarea absolutismului monarhic. Burghezia secolului al XVIII-lea cucereşte puterea economică şi revendică puterea politică. În lupta pentru cucerirea puterii politice nu armele deţin puterea, ci ideile politice ale secolului al XVIII-lea sunt strâns legate de evoluţia economică şi socială a societăţii. Forţa lor de penetrare în conştiinţa noii clase este amplificată de caracterul nepopular al unor măsuri luate de monarhie.

Printre cei mai remarcabili exponenţi ai noii gândiri politice se situează la loc de frunte Montesquieu şi Rousseau.

În concepţia politică a lui Montesquieu, regimurile politice pot fi împărţite, din punct de vedere tipologic, în: regimuri republicane; regimuri monarhice, regimuri despotice. „Pentru a cunoaşte natura lor este de ajuns să avem ideea pe care o au despre ele oamenii cei mai puţini instruiţi. Eu plec de la trei definiţii – spune autorul – sau, mai degrabă trei fapte şi anume: guvernământul republican este acela în care întregul popor sau numai o parte a lui deţine puterea supremă; cel monarhic este acela în care conduce unul singur, dar potrivit unor legi fixe şi dinainte stabilite; pe când cel despotic, unul singur, fără vreo lege şi fără vreo regulă, mână totul după voinţa şi capriciile sale"[1].

Montesquieu distinge pe de-o parte natura fiecărui tip de guvernământ, iar pe de altă parte, principiul său de funcţionare. Deosebirea care există între natura guvernământului şi principiul său, constă în aceea că natura îi imprimă caracteristicile definitorii, iar principiul îl face să acţioneze. Tipologia stabilită de Montesquieu este întrucâtva abstractă şi greu de aplicat la vreunul dintre regimurile existente în vremea sa: de pildă, el nu făcea nicio deosebire între guvernământul republican democratic şi guvernământul republican aristocratic (puterea suverană revenea unui anumit număr restrâns de persoane). Din întreaga sa operă rezultă că Montesquieu era mai puţin preocupat de formele de guvernământ decât de instituţiile politice. Montesquieu îşi construieşte doctrina separaţiei puterilor pornind de la moravurile manifestate de guvernanţi care exercită puterea prin instituţiile politice[2].

La rândul său, Rousseau reia într-o formă simplificată clasificarea făcută de Aristotel şi distinge la fel ca acesta, trei categorii de regimuri: democraţia directă, monarhia, aristocraţia. Rousseau este adeptul unei democraţii pure în care deţinătorul de drept al puterii ar trebui să coincidă deplin cu cel care o exercită de fapt[3]. Rousseau face aici dovada unei gândiri abstract-raţionaliste ruptă de condiţiile social-istorice, de contradicţiile de clasă, de interesele politice diferite, a unui raţionament utopic. În realitatea socială, Rousseau nu putea găsi un regim politic democratic care să se încadreze în tiparul stabilit de el. De altfel, chiar în vremea aceea era clar că niciun

---

[1] *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 18.

[2] *J. Touchard*, op. cit., vol. II, p. 396. A se vedea şi *F.P. Bénoit*, Montesquieu inspirateur des Jacobins, Revue du droit public et de la science politique en France et à la l'étranger nr. 1/1995.

[3] *O. Trăsnea*, op. cit., p. 178, 179.

popor nu s-ar fi putut reuni în ansamblul său pentru a se autoguverna. Această imposibilitate a stat la baza formulării principiului reprezentării poporului – principiu respins de Rousseau pe motiv că suveranitatea poporului este inalienabilă şi indivizibilă şi ca atare nu poate fi transmisă unui individ şi niciunui grup.

„Dacă ar exista un popor de zei el s-ar guverna democratic. Un guvernământ atât de perfect nu se potriveşte oamenilor"[1].

În ultimă instanţă, Rousseau nu este departe să accepte, la fel ca şi Montesquieu că forma de guvernământ trebuie să depindă de situaţiile social-istorice concrete şi că ar fi absurd să se impună oriunde o soluţie unică. De asemenea, Rousseau îşi dă seama, ca şi Montesquieu de altfel, că moravurile politice pot impieta asupra instituţiilor de guvernământ. De aceea, îşi îndreaptă atenţia spre educarea oamenilor în spiritul solidarităţii cu corpurile civile[2].

Este interesantă concluzia la care ajunge Hegel în Prelegeri de filosofie a istoriei, după analiza condiţiilor geografice de evoluţie a istoriei universale. „Istoria universală, apreciază filosoful german, se deplasează de la Est la Vest. Din punct de vedere al formelor de guvernământ, Orientul a ştiut şi ştie că doar un *singur om* este liber, lumea greacă şi romană, că *unii* oameni ar fi liberi, în timp ce lumea germană ştie că *toţi* oamenii sunt liberi. Astfel, prima formă pe care o întâlnim în istoria universală este *despotismul,* a doua *democraţia* şi *aristocraţia,* iar a treia *monarhia*"[3].

§4. Clasificarea regimurilor politice în Principatele Române: Ţara Românească şi Moldova

Preocupări teoretico-filozofice privind formele de guvernământ („politicească oblăduire") pot fi întâlnite şi în cele două Ţări Româneşti pe parcursul secolului al XVIII-lea şi mai ales la începutul secolului al XIX-lea.[4] Trebuie subliniat că opţiunea pentru una sau alta dintre formele de guvernământ se raporta la încercarea boierimii de a înlocui regimul fanariot, considerat despotic, tiranic, fie cu o formă de

---

[1] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 183.

[2] *J. Touchard*, op. cit., vol. II, p. 427.

[3] *Hegel*, Prelegeri de filosofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 100.

[4] Pentru circuitul valorilor culturii politice clasice în Principatele Române este semnificativă tipărirea la Bucureşti în 1678 de către mitropolitul Varlaam, sub titlul *Cheia înţelesului*, a unei culegeri de predici ale călugărului Ioanichie Haleatovsky, în care se precizează că „în trei chipuri iaste biruinţa lumii: una se cheamă monarhia, a doua aristocraţia, a treia democraţia. Monarhia iaste acolo unde numai un om împărat, sau craiu, sau alt puterneac stăpâneşte şi biruiaşte cu toată ţara aceaea şi, ce va face, aceaea face, netemându-se, nici întrebând de nimea. Aristrocraţia iaste acolo unde biruiesc şi stăpânesc oamenii mulţi. Unii ca aceia sunt boiarii sau sveatnicii, carii biruiesc fieştece ţară şi, cu svatul lor, stăpânesc cu toţii. Iară democraţia acolo iaste unde toţi oamenii, cât sânt, stăpânesc şi biruiesc şi, adunându-se toţi, pre fieştecine judecă şi-l ceartă, după vina lui, şi fac războiu şi pace cu fieştecine pentru ţara lor" (Cheia înţelesului, Libra, Bucureşti, 2000, p. 65; pentru detalii, a se vedea *D. Barbu*, Democraţia în româneşte. Istoria veche a cuvântului, în Revista Română de Ştiinţă Politică nr. 4/2002).

guvernare de tip nobiliar, un stat boieresc sau republică aristocratică opusă monarhiei absolutiste, tipică pentru secolul al XVIII-lea, fie cu o monarhie ereditară în care puterile domnitorului să fie limitate.

Astfel, I. Tăutu, autorul Constituţiei Cărvunarilor (1822) consideră că formele de guvernământ depind de nivelul de dezvoltare istorică, de gradul de civilizaţie al fiecărui popor şi că ele nu pot fi unice, identice sau imuabile[1]. Surprinde prin actualitatea ei această concepţie formulată la începutul constituţionalismului european modern. Un alt cărturar, Simion Marcovici, contemporan cu Ionică Tăutu, clasifică formele de guvernământ („oblăduiri") în funcţie de gradul lor de utilitate obştească. Alt autor distinge monarhia constituţională, aristocraţia şi republica ca forme „care sunt aşezate numai pe folosul de obşte" şi tirania, oligarhia şi ohlocraţia „în care acest folos se socoteşte întru nimic[2]".

În studiul său asupra formelor de guvernământ, Marcovici consideră că cea mai bună alegere pe care o pot face oamenii în momentul încheierii contractului social este monarhia constituţională care prezintă avantajul faţă de celelalte „oblăduiri" că se întemeiază pe respectul legilor. În opinia sa, poporul ar opta pentru republică, iar aristocraţia (boierimea) pentru un regim oligarhic[3]. În opinia cărturarilor români, influenţaţi în special de vicisitudinile regimului fanariot, pot să apară forme de guvernământ nenaturale cum ar fi despotismul, identificat cu domniile fanariote.

Dionisie Fotino, analizând regimul politic fanariot, consideră că acesta „cu încetul seacă toate izvoarele vieţii, staţionează şi împiedică toate organele sufletului şi ajunge în cele din urmă a aduce staţionare mortifică în tot corpul social"[4].

Atât Fotino cât şi călugărul N. Rîmniceanu considerau că forma de guvernământ în Principatele Române era monarhia, care nu se deosebea esenţial de tipul monarhiei europene, fiind o variantă regională a acesteia[5]. Forma de guvernământ în Moldova, ca şi aceea a Ţării Româneşti se distinge de cea a monarhiilor europene numai prin aceea că domnul este supusul sultanului[6]. Chiar în Legiuirea Caragea se foloseşte formula „Regimul monarhic al Ţării Româneşti".

Pentru cărturarii români, forma de guvernământ a Principatelor în secolul al XVIII-lea era monarhia, în care monarhul era supus Imperiului Otoman.

Absolutismul are vechi tradiţii în trecutul românesc şi autoritatea domnească nu i-a modificat în esenţă caracterul[7]. D. Cantemir este şi autorul unei lucrări de

---

[1] A se vedea *E. Vârtosu*, Les idées sociales et politiques apud *I. Tăutu*, Revue roumanie d'histoire nr. 2/1965, p. 268.

[2] *S. Marcovici*, Idei pe scurt asupra tuturor formelor de oblăduiri, 1830, p. 125.

[3] Idem, p. 171-174; *V. Georgescu*, Ideile politice şi iluminismul în Principatele Române, Ed. Academiei, Bucureşti, 1972, p. 99 şi urm.

[4] *D. Fotino*, Istoria generală a Daciei, vol. III, Bucureşti, 1859, p. 144; *S. Marcovici*, op. cit., p. 153, 154.

[5] A se vedea *V. Georgescu*, op. cit., p. 100. Cărturarul călugăr N. Rîmniceanu, autor şi al unei Istorii a românilor, identifică într-o lucrare a sa, Cronica inedită de la Blaj, ca tipuri de monarhie imperiul, regatul şi ducatul. În concepţia sa, Principatele Române ar fi ducate.

[6] *D. Fotino*, op. cit., p. 239.

[7] *V. Georgescu*, op. cit., p. 100.

filozofie a istoriei consacrată monarhiei, intitulată Monarchiarum phyisica examinatio[1], în care argumentează ciclul naşterii, maturităţii sau creşterii naturale şi pieirii monarhiilor. În tratatul încheiat în 1711 cu Rusia – redactat în întregime de domnitorul moldovean – acesta prevede în art. IV întemeierea în Moldova a unei dinastii ereditare în care „după vechiul obicei moldovenesc toată puterea să fie la domn" (art. VI)[2]. În Descrierea Moldovei Cantemir încearcă să pună bazele ideii absolutismului monarhic în Moldova în care domnii în „afară de Dumnezeu şi de sabia lor nu recunoşteau pe nimeni mai puternic în ţara lor; nu erau legaţi faţă de niciun participant străin, fie ca vasali, fie prin jurământ de credinţă; războiul, pacea, viaţa, moartea şi bunurile tuturor locuitorilor depindeau de voia lor şi domnul putea hotărî despre acestea toate după vrerea lui, drept sau nedrept, fără a i se împotrivi cineva"[3].

Chiar şi în perioadele în care Moldova intrase în sfera de influenţă a Turciei, „domnilor li s–a luat dreptul de a declara război, de a încheia pace, de a încheia tratate, de a trimite soli la principii vecini, în schimb li s-a lăsat întreaga libertate şi aproape aceeaşi putere pe care o avuseseră altădată, de a face legi, de a pedepsi pe locuitori, de a da boierimi şi de a lua, de a impune biruri, ba chiar de a pune în scaun episcopi şi altele de acelaşi fel"[4].

Monarhia de tip viager a fost susţinută de către domnitorul muntean A. Ipsilante, care a propus, printr-un memoriu trimis în 1775 împărătesei Rusiei, Ecaterina a II-a, introducerea domniei pe viaţă opusă sistemului fanariot al impunerii domnitorului de către sultani după bunul lor plac. Fiul domnitorului muntean, Constantin Ipsilante, preconiza chiar unirea celor două Principate într-un regat în care monarhul să fie desemnat pe baze ereditare[5]. În Moldova, domnitorul M. Sturdza era un adept convins al monarhiei şi un adversar al republicii şi al democraţiei care ar favoriza războaiele civile şi confruntările sociale violente[6]. Sturdza propune şi el o monarhie ereditară în care primul reprezentant al acesteia să fie ales de o Adunare Electivă formată din marea boierime[7].

Monarhia ereditară era preferată chiar şi de domnitorii fanarioţi, luminaţi ca o stavilă în calea luptelor dintre diferitele familii boiereşti care polarizau întreaga boierime în partide sau fracţiuni rivale.

---

[1] *I.S. Firu*, Studii şi cercetări de bibliografie, vol. V, 1963, p. 273-276.

[2] Textul original al tratatului a rămas secret tocmai datorită opoziţiei boierilor la ideea unei dinastii cantemiriene ereditare şi a unei monarhii absolutiste. În textul tratatului redat în cronica lui Ion Neculce nu apare ideea monarhiei ereditare şi a regimului politic absolutist.

[3] *D. Cantemir*, Descrierea Moldovei, Ed. Academiei, Bucureşti, 1973, p. 123-124.

[4] Idem, p. 27.

[5] În timp ce unii domnitori fanarioţi erau adepţii unui absolutism luminos, cum au fost Gr. Ghica în Ţara Românească şi M. Sturdza în Moldova, care se opuneau cererilor şi memoriilor boierilor pământeni de a se limita autoritatea domnească, marile familii boiereşti luptau din răsputeri pentru redobândirea poziţiei politice pe care o avuseseră în secolul al XVII-lea.

[6] *V. Georgescu*, op. cit., p. 105.

[7] De fapt, propunerea de a fi numit în Ţara Românească un principe străin datează din 1802. Într-un memoriu din 1829 se propunea chiar numirea unui principe din Germania de Nord.

Monarhiei absolutiste i se opune în cele două Principate tipul de monarhie limitată în care puterile domnitorului să fie controlate de marea boierime beneficiară a unor vechi privilegii (Statul boieresc)[1] sau să fie limitate prin dispoziţiile unui act cu un conţinut fundamental (monarhie constituţională). Teoria monarhiei constituţionale s-a manifestat cu multă vigoare în ambele principate la începutul secolului al XIX-lea legată de necesitatea adoptării unui Regulament Organic.

Aripa cea mai conservatoare a boierimii de la sfârşitul secolului al XVIII-lea, adversară făţişă a regimului fanariot a militat pentru instituirea unei republici aristocrate condusă de 12 boieri, reprezentanţi ai marii boierimi moldovene începând de la rangul de vel-logofăt, şase având atribuţii legislative iar alţii şase atribuţii judecătoreşti[2].

În Manualul bunului român, Bălcescu abordează problema suveranităţii, precizând că poporul reprezintă „adunarea tuturor oamenilor dintr-o ţară"[3] şi că statul în care poporul este suveran poartă denumirea de „republică democratică". Într-o astfel de republică, puterea de stat se află în mâinile poporului, iar acesta acceptă să fie condus de funcţionarii aleşi chiar de către popor. „Slujbaşii" statului nu deţin însă puterea în nume propriu, ci „poruncesc numai în numele poporului"[4].

Bălcescu separă republica democratică de republica aristocratică, în care puterea este în mâna unor oameni, „numai că se cheamă nobili sau boieri"[5]. În privinţa Principatelor Române, se apreciază că acestea au fost un fel de republică, întrucât „slujbele, de la pârcălab până la domn, mai tot prin alegere se da"[6]. Principatele Române au constituit republici aristocratice, poporul fiind lipsit de drepturi.

Susţinând republica democratică, Bălcescu se declară adversar al republicii aristocratice, dar şi al monarhiei, preferând pentru români o republică democratică, adică un „stat astfel întocmit ca tot românul în vârstă legiuită să aibă glas la alegerea deputaţilor la Adunarea Obştească a ţării, care Adunare să fie însărcinată a face legile trebuincioase ţării şi a alege un om cinstit şi vrednic care să poarte grijă de cârmuirea trebilor ţării"[7].

În concepţia teoretică a lui Bălcescu, ideea de republică se completează fericit cu avantajele democraţiei. Dacă ţinem seama că Manualul bunului român este şi o lucrare de morală civică, înţelegem mai bine interesul pe care autorul îl acordă culturii politice a poporului. Întrucât, în opinia sa, poporul nostru nu este destul de luminat cu învăţătură, datorită tiraniei în care a trăit, el are trebuinţă de instituţii

---

[1] În 1782 aripa conservatoare a boierimii moldovene elaborează la Iaşi programul politic intitulat „Unirea boierilor pământeni" prin care susţin deţinerea autorităţii centrale în detrimentul domnitorului numit de sultan (a se vedea *V.A. Ureche*, Istoria Românilor, vol. II, p. 317, 318). Adepţi ai unui stat boieresc se manifestă şi în Ţara Românească.

[2] A se vedea Memoriul adresat împărătesei Rusiei, Ecaterina a II-a, în 1770, de către boierii munteni şi moldoveni, în „Arhiva românească", vol. I, 1860, p. 202-210.

[3] A se vedea *Bălcescu*, Opere alese, vol. I, Ed. de Stat pentru Literatură şi Artă, Bucureşti, 1950, p. 324.

[4] Idem, p. 325.

[5] Ibidem.

[6] Ibidem.

[7] Ibidem.

libere, ca să se poată lumina. În raport cu boierii poporul e mai puţin stricat decât aceştia şi l-a înzestrat Dumnezeu cu o înţelegere simplă şi dreaptă care îi ţine loc de învăţătură şi îl luminează despre interesele adevărate ale lui şi ale ţării[1].

Analizând programul Revoluţiei de la 1848 din Ţara Românească, Bălcescu emite opinia că prevederea cuprinsă în Program, potrivit căreia domnitorul urma să fie ales pentru un mandat de cinci ani „din toate stările societăţii" şi să-şi asume responsabilitatea (probabil în faţa Adunării reprezentative), nu răspundea cerinţelor unei republici democratice, ci uneia aristocrate, deoarece „domnia rămâ-ne tot domnie şi orişicât vie înfrâna pe un domn, anevoie va fi a-l face pe el şi pe oameni a uita vechiul obicei, a-l opri d-a se crede, măcar uneori, stăpân al ţării din mila lui Dumnezeu"[2].

Soluţia la această alternativă este ca pe viitor constituţia să pună bazele unui „stat de cetăţeni liberi şi egali, sau deopotrivă unii cu alţii, fără domnie şi boierie"[3].

Bun cunoscător al ideologiei burgheze şi al practicii constituţionale franceze, Bălcescu se pronunţă în favoarea unei republici democratice, în care titular suveran al puterii este poporul, iar acesta îşi exercită puterea „prin slujbaşii aleşi de dânsul", adică prin reprezentanţii săi aleşi.

§5. Clasificarea regimurilor politice în epoca contemporană

Pentru o clasificare riguroasă a regimurilor politice nu este suficient să te limitezi la evaluarea acestora numai ca sursa numerică a puterii, adică după numărul celor care deţin şi exercită puterea (un singur individ pentru regimurile absolutiste, totalitare; un grup minoritar pentru aristocraţie; întreaga populaţie pentru democraţie). În afara criteriului numeric, analistul trebuie să examineze, totodată, caracteristicile definitorii ale fiecăreia dintre cele trei forme clasice de guvernământ. Ceea ce contează cu adevărat pentru analiza unei forme de guvernământ sunt metodele de exercitare şi transmitere a puterii şi cine îşi însuşeşte beneficiile acesteia şi, implicit, cine suportă costurile puterii.

Analiza sistemelor politice occidentale nu poate să ignore caracterul eterogen al naţiunilor care s-au format şi trăiesc astăzi în spaţiul european şi care prezintă tradiţii şi culturi politice diverse şi complexe. Dincolo de conceptul unei Europe unite, care a prins deja un puternic contur economic, instituţional şi monetar, se impune diversitatea naţională care, nu de puţine ori este de natură, cel puţin potenţial, să producă divergenţe. Interesele naţionale ale statelor membre ale Uniunii Europene alimentează şi chiar stimulează tendinţe centrifugale care, dacă nu ameninţă proiectul unei Europe unite, conservă „vechi inamiciţii", putând deveni, în anumite condiţii, surse de tensiune între guverne.

Tocmai de aceea, apare firească preocuparea analiştilor de a selecta şi sistematiza diversitatea caracteristicilor politice, naţionale, economice, sociale sau culturale

---

[1] Idem, p. 327.
[2] Idem, p. 326.
[3] Idem, p. 327.

specifice, acele trăsături care unesc statele europene şi le definesc, dincolo de fizionomiile naţionale proprii, ca un proiect comun al Europei unite. Pe baza acestor trăsături, luate în considerare de Adunările constituante, s-au construit structuri instituţionale care sintetizează concepte ale democraţiei liberale, cum sunt libertatea, egalitatea, pluralismul, domnia legii, votul universal, alegerile libere şi periodice ş.a.

Un concept clasic al democraţiei liberale este consimţământul cetăţenilor la guvernare, de care depinde, de altfel, legitimitatea acesteia. Ideea că legitimitatea guvernării este legată de gradul de consimţământ exprimat de corpul electoral faţă de cei aflaţi la guvernare, precum şi faţă de obiectivele de guvernare şi de realizarea acestora cu o susţinere solidă. Nu este însă mai puţin adevărat că masa alegătorilor nu cuprinde majoritar licenţiaţi în ştiinţe politice, economie, drept sau sociologie. Alegătorii îşi formează o părere mai mult sau mai puţin raţională despre conducătorii (reprezentanţii) pe care i-a desemnat prin alegeri democratice, libere şi periodice. De aceea, gradul de eroare al acestora asupra calităţilor celor ce îi guvernează poate fi ridicat. Aceasta face ca democraţia să devină potenţial vulnerabilă, întrucât permite accesul la putere al unor elite profesionale, dar mai puţin legate de aşteptările populaţiei. Din această ecuaţie nu se poate ieşi. Potenţial, consimţământul celor guvernaţi poate fi viciat, iar viciul ca atare erodează chiar legitimitatea actului de guvernare. În această ipoteză, actul de guvernare are un singur beneficiar: cei ce se află la putere şi care o exercită precumpănitor în propriul interes. Vicierea consimţământului dat de cei guvernaţi este, totodată, un temei al dreptului acestora la rezistenţă faţă de opresiune şi chiar la revoltă împotriva guvernanţilor. S-ar putea susţine, chiar, că puterile instituite şi formate prin consimţământ popular (electoral), se controlează reciproc şi îşi reechilibrează între ele raporturile, pentru că au primit de la popor, în momentul exprimării consimţământului şi competenţa de a se controla una pe alta, în numele poporului şi pentru popor.

Până la finele anului 1989, încercările de clasificare şi tipologizare ale regimurilor politice contemporane, reflectau contradicţia fundamentală între ideologia statelor democratice vest-europene şi ideologia marxistă. Potrivit contradicţiei amintite, autorii occidentali distingeau regimurile politice democratice şi regimurile politice marxiste. După 1989, democraţia occidentală – luată ca reper-standard pentru guvernarea democratică – a fost extinsă în fostele state din blocul ideologic şi politico-militar comunist. Succesul preluării de către aceste state a principiilor democraţiei constituţionale occidentale a fost diferit de la un stat la altul, în funcţie, în primul rând, de voinţa politică şi capacitatea celor aflaţi la putere să determine schimbări democratice la nivelul comportamentului social şi al mentalităţii colective.

Analiştii politici au întâmpinat unele dificultăţi de încadrare categorială a unor instituţii politice create sau adaptate artificial de către unele state în curs de dezvoltare, după modele luate din alte sisteme constituţionale. Este cunoscut că nu în puţine cazuri, doctrina şi practica politică ale unor state africane, îndeosebi ale unora dintre noile state independente, au „împrumutat" şi au aplicat concepţii şi metode de guvernare marxiste, deşi acestea nu corespundeau, câtuşi de puţin, cerinţelor lor de dezvoltare socială şi politică. „Atracţia" acestor state, în special pentru modelul sovietic, s-a datorat mai multor cauze, dintre care pot fi menţionate:

a) aversiunea statelor africane independente faţă de sistemul constituţional al fostelor puteri coloniale;

b) dorinţa unor guverne ale statelor africane de înfăptuire a unor programe sociale de anvergură, practică politică generalizată sub influenţa Uniunii Sovietice de către noile state socialiste din Europa Răsăriteană;

c) ajutorul politico-diplomatic acordat de statele socialiste tinerelor state africane pentru a-şi consolida independenţa şi pentru a căpăta un statut internaţional prin admiterea lor în organizaţii internaţionale, în primul rând în ONU;

d) asistenţa economică acordată de statele socialiste noilor state africane;

e) ajutorul militar acordat de unele state socialiste, îndeosebi de Uniunea Sovietică.

Toţi aceşti factori, au îndepărtat o vreme unele dintre guvernele africane, de modelele occidentale de guvernare.

Marea varietate a statelor şi a regimurilor politice contemporane, tehnocratizarea actului de conducere la nivel central şi local, influenţa tot mai mare exercitată de către corpurile intermediare – partide politice, sindicate, grupuri de presiune – asupra guvernanţilor, conştientizarea de către păturile cele mai largi ale populaţiei a rolului pe care sunt chemate să-l joace în statul de drept şi, ca urmare, revendicarea de către ele a noi forme de participare la conducere, au avut ca rezultat adăugarea unor noi criterii de delimitare a unor regimuri politice de altele, constând în principal, în gradul de asigurare şi în diversitatea formelor de participare a cetăţenilor la conducere.

În aceste condiţii, principiul separaţiei puterilor care s-a bucurat de o mare audienţă din partea doctrinarilor, ca un criteriu de clasificare a regimurilor politice nu mai este suficient. Datorită acestui impas, se pune accentul din ce în ce mai mult pe natura raporturilor între guvernanţi şi cei guvernaţi, pe jocul politic între instituţiile guvernante, pe caracterul real al opoziţiei. Prin prisma unor asemenea „criterii-filtru", sociologul francez Raymond Aron distingea regimul politic pluralist sau „constituţional-pluralist", caracterizat prin competiţia liberă şi legală a mai multor partide şi regimul de partid unic sau monopolist care caracterizează statele totalitare.

În funcţie de criteriile menţionate luate în ansamblu, în doctrina constituţională occidentală regimurile politice au fost astfel clasificate în trei categorii: regimuri politice pluraliste, regimuri politice dictatoriale sau totalitare; regimuri politice mixte. Această clasificare excesiv formalistă se întemeiază cu precădere pe caracterul modalităţilor, normelor şi principiilor de guvernare, apreciate, după caz, ca democratice sau, dimpotrivă, totalitare.

Se poate spune, în concluzie, că una dintre temele fundamentale ale gândirii politice a fost, din totdeauna, găsirea celei mai bune forme de guvernare, a guvernării perfecte, indiferent de numărul celor aflaţi la guvernare: un om, o elită politică minoritară în raport cu populaţia, sau majoritatea indivizilor grupaţi în stat. Niciunul dintre cei trei factori de putere nu a guvernat fără ajutorul unei birocraţii care poate fi inclusă în clasa politică propriu-zisă.

Dacă existenţa corpului de funcţionari este o constantă a formelor de guvernământ, observabilă din antichitate până în zilele noastre, rezultă că problema superiorităţii unei forme de guvernământ asupra altora pare lipsită de relevanţă, dacă se consideră că elita sau clasa politică nu are o voinţă proprie, ci îşi motivează deciziile

politice pe expertiza unui grup de specialişti. Ca atare, „Binele comun" poate fi satisfăcut în orice formă de guvernământ, realizarea lui fiind raportată la gradul de satisfacere de către clasa politică, prin modul său de a guverna, sau altfel spus, prin calitatea şi eficienţa guvernării, a cerinţelor şi aspiraţiilor unei părţi cât mai numeroase a populaţiei.

§6. Regimurile politice pluraliste

Într-o accepţiune foarte generală, pluralismul defineşte starea de diversitate. Privit din perspectivă politică, pluralismul înseamnă existenţa diversităţii partidelor, forţelor şi grupărilor politice, a ideologiilor, opiniilor şi intereselor politice. După această observaţie formal-obiectivistă (diversitatea politică înseamnă existenţa mai multor partide), trebuie făcut pasul următor: trecerea de la obiectiv la subiectiv, adică înţelegerea diversităţii partidelor nu ca un fenomen social unitar ci ca entităţi individualizate, întemeiate şi călăuzite de principii şi norme proprii de organizare şi funcţionare, ale căror programe sau obiective sunt determinate de voinţa subiectivă a unor grupuri sociale sau a unor lideri.

Din această perspectivă, funcţia socială a unui asemenea regim politic constă în organizarea şi reglarea cadrului general de disputare a luptei politice pentru cucerirea şi exercitarea puterii. O democraţie pluralistă, dar insuficient consolidată şi neunitar reflectată la nivelul mentalităţii şi culturii politice, cu alte cuvinte, lipsită de comportamentul democratic al guvernanţilor şi al celor guvernaţi, poate da naştere, pe fondul unei economii precare şi al unui nivel de trai redus, la apariţia unui „guvern indivizibil" format din marii afacerişti, care îşi vor aservi guvernul politic rezultat din consimţământul poporului. Guvernarea democratică riscă, în asemenea condiţii, să fie compromisă, deschizându-se calea electorală pentru cucerirea puterii de către partide cu profil ideologic autoritar ori excesiv naţionaliste sau controlării miniştrilor sau a unor parlamentari de către cercuri de interese economice interne şi chiar internaţionale, care capătă, în acest fel, acces la decizii ori politici publice.

Dintre principiile şi normele pe care se bazează pluralismul politic, subliniem, îndeosebi, egalitatea juridică între partide, dialogul şi consensul politic.

Egalitatea juridică înseamnă, între altele, că fiecare partid trebuie să întrunească aceleaşi condiţii legale pentru a se înregistra şi funcţiona şi că partidele au acelaşi statut electoral. Dialogul între partide presupune, în principal, respectul reciproc, circumscrierea luptei politice la dispute de idei şi nu la confruntare violentă ş.a. Consensul semnifică participarea conştientă pe baza egalităţii juridice, a forţelor politice la viaţa şi activitatea socială, pentru a asigura armonia acestei diversităţi care, la rândul ei, constituie premisa funcţionării unitare a diversităţii înseşi[1)].

Sintetizând elementele definitorii menţionate, putem conchide că din punct de vedere conceptual *regimul politic pluralist reprezintă acel regim politic în care sunt înregistrate şi funcţionează mai multe partide, fiecare disputându-şi în mod*

[1)] A se vedea *D. Petcu*, Pluralismul politic, Alternative '90 nr. 2/1990.

democratic şi liber voturile electoratului şi participând în condiţii de egalitate juridică la competiţia politică pentru cucerirea puterii. Numai într-un astfel de regim politic se poate înfăptui în mod real principiul democratic al „guvernării poporului de către popor, pentru popor şi sub controlul poporului".

Cu un asemenea regim politic este identificată de obicei democraţia liberală al cărei model teoretic a fost elaborat în prima jumătate a secolului al XIX-lea în cadrul doctrinei liberalismului politic. În circumstanţele relevate, pluralismul se manifestă sub următoarele aspecte:

a) *Pluralismul ideologic.* În orice sistem politic, pluralismul ideologic înseamnă manifestarea liberă şi reală a diversităţii de opinii, dreptul la opinie, lipsa unei doctrine oficiale, acceptarea dreptului la critică, recunoaşterea unei diversităţi de forme şi metode de înfăptuire a dezvoltării sociale ş.a. Într-un sens general, prin ideologie se înţelege totalitatea ideilor, concepţiilor şi teoriilor care reflectă într-o formă mai mult sau mai puţin sistematizată, generalizată, interesele şi aspiraţiile unor clase sau ale unor grupuri sociale determinate între altele de condiţiile istorice obiective ale existenţei acestora, precum şi ale membrilor unor grupări politice[1)].

Din această perspectivă, ideologia politică se raportează în mod necesar cu predilecţie la un anumit partid politic, tinzând să construiască un sistem coerent de idei, concepţii, teorii în jurul programului său politic, precum şi mecanisme corespunzătoare de implementare a acestora în plan social, în conştiinţa publică. Obiectivul spre care îşi concentrează atenţia ideologia politică este, astfel, societatea în ansamblul său, fenomenele de putere în special. Aceasta, deoarece scopul oricărui partid este de a cuceri şi exercita puterea şi de a stăpâni în propriul interes fenomenele de putere.

Prin urmare, sarcina ideologiei politice constă în principal în fixarea obiectivelor luptei politice şi a mijloacelor politice corespunzătoare pentru înfăptuirea acestora. Circumscrisă în acest cadru conceptual, ideologia politică legitimează obiectivele, activitatea organizatorică şi, în ultimă instanţă, prestigiul social al unui partid, deoarece îi justifică prezenţa pe scena socială şi participarea în campania electorală în numele unui ideal identificat cu interesele generale ale unei societăţi date.

După cum observa prof. Ansart, sistemul politic bazat pe votul universal, pe exprimarea în mod contradictoriu şi competiţional a opiniilor şi pe diversitatea partidelor, face posibilă şi necesară organizarea unui cadru de manifestare a opiniilor politice în funcţie de care partidele pot fi departajate unele de altele şi care permite indivizilor să opteze pentru un partid sau altul[2)]. Ideologia claselor, grupurilor sociale se manifestă fie prin intermediul partidelor politice, caz în care capătă conotaţii politice, sau prin alte forme de acţiune socială cum ar fi: demonstraţii, mitinguri, adunări publice ş.a.

b) *Existenţa a două sau mai multe partide care funcţionează legal şi acţionează pentru cucerirea puterii* (adică participă la alegerile generale şi locale). Este esenţial ca partidele respective să participe în mod real la competiţia electorală, disputându-şi

---

[1)] Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 280.

[2)] *P. Ansart*, Les idéologies politques, P.U.F., Paris, 1974, p. 28-29, 102-114.

adeziunea liberă şi neviciată de abuzuri sau presiuni guvernamentale pentru susţinerea unui anumit partid politic. În condiţiile existenţei mai multor partide politice, dintre care numai unul participă la campania electorală, este evident că nu se poate vorbi de un regim politic pluralist.

c) *Existenţa unor organe diferite, fiecare exercitând o anumită putere – legislativă, executivă sau judecătorească.*

În regimurile pluraliste, organizarea politică a societăţii se întemeiază, printre altele, pe principiul participării poporului la exercitarea puterii politice. Scopul acestei participări a fost reliefat, printre alţii, de John Stuart Mill la sfârşitul secolului al XIX-lea. În lucrarea sa *Considerations on Representative Government*, autorul englez estimează că „Poporul îşi poate proteja drepturile şi interesele faţă de abuzurile guvernanţilor şi faţă de cei care influenţează sau controlează sistemul de guvernământ, numai dacă ei pot participa real la stabilirea conducerii guvernării"[1].

Contestate sau nu, pot fi identificate două modalităţi de participare a poporului la conducere: participarea directă şi participarea indirectă, alături de care este acceptată şi o modalitate semi-directă. Toate aceste trei modalităţi au o importanţă tipologică atât pentru democraţie în general, cât şi pentru regimurile politice în special. Cât priveşte legitimitatea lor, este unanim recunoscut că toate trei modalităţi îşi au originea în principiul suveranităţii poporului.

În ceea ce priveşte aplicarea lor în practica socială, autorii au minimalizat sau chiar negat importanţa uneia sau alteia dintre formele de participare. Astfel, s-a susţinut şi se susţine că democraţia directă nu a putut fi posibilă decât în condiţiile polisurilor greceşti cu o populaţie puţin numeroasă (câteva zeci de mii de cetăţeni cu drept de vot). Pornind de la surse istorice referitoare la *Secolul lui Pericle*, autorul american Ferdinand Lundberg apreciază că numărul persoanelor cărora li se recunoştea dreptul de a vota în Atena nu a depăşit niciodată 43.000[2].

În condiţiile statului modern, cu o populaţie numeroasă şi eterogenă din punct de vedere economic, social, politic, etnic, cultural şi religios, democraţia directă nu este posibilă. Acesta este motivul pentru care englezul J. Mill proclama în 1820 sistemul reprezentativ ca „o mare descoperire a timpurilor moderne". Principiul de bază al democraţiei reprezentative constă în învestirea de către popor a unor reprezentanţi ai săi în cadrul unei proceduri electorale prestabilite, cu prerogative de conducere la nivel central şi local. Pe plan teoretic, o asemenea învestire nu înseamnă nicidecum o renunţare sau o înstrăinare a suveranităţii, ci o delegare a acesteia pentru un anumit termen. Potrivit unei asemenea explicaţii, cei aleşi, parlamentarii şi, după caz, şeful statului ales prin sufragiu universal direct, reprezintă naţiunea, în principal pe plan intern, dar şi în relaţiile internaţionale.

Teoretic, într-un regim democratic reprezentativ, parlamentul ar trebui să fie exponentul şi promotorul voinţei naţiunii. Cu toate acestea, încă de la jumătatea secolului trecut se constată o reducere a rolului şi a puterilor parlamentului şi o creştere,

---

[1] *R. Dahl*, Democracy and its critics, Yale University, New Haven, 1989, p. 93.

[2] *F. Lundberg*, The Myth of Democracy, Carol Publishing Group, New York, 1989, p. 8-9.

în schimb, a autorităților executive a statului. Cum aceste autorități și, în special, guvernul se sprijină în mod deosebit pe partidele politice cu cel mai mare scor electoral, va exista o legătură directă, reciproc avantajoasă între guvern și grupul sau grupurile parlamentare pe care acesta se sprijină. În acest fel, parlamentul, în care efectiva putere este deținută de majoritatea parlamentară, devine un instrument decizional la nivel legislativ al guvernului[1]. Parlamentarii puterii vor sprijini din disciplină parlamentară guvernul și, în același timp, vor bloca inițiativele opoziției. Toate acestea cu un cost: parlamentarii puterii trebuie să obțină pentru propriile circumscripții electorale avantaje bugetare acordate de guvern. De asemenea, sponsorii financiari ai parlamentarilor din majoritate vor fi răsplătiți din aceleași resurse bugetare prin diverse proceduri contractuale (îndeosebi contracte de achiziții). Apare astfel corupția politică, guvernanții datorându-și puterea grupurilor de interese private.

În ceea ce privește democrația semi-directă, aceasta se justifică prin grija de a rezerva, totuși, poporului, un drept de a bloca exercitarea abuzivă de către reprezentanții săi a prerogativelor puterii, precum și de a-și manifesta eficient acordul sau dezacordul cu anumite acțiuni ale guvernanților sau de a hotărî în mod direct modul de soluționare a unor probleme deosebit de importante pentru activitatea statului. În construcția statală modernă, obiectivul principal constă în realizarea unui raport optim între puterea suverană a poporului care, teoretic, nu poate fi încălcată și puterea încredințată de corpul electoral celor pe care i-a ales. Între cele două tipuri de putere trebuie realizat și menținut un echilibru cât de cât stabil și pe termen lung. Reprezentanții poporului – parlamentarii și cei aleși în comunitățile locale - capătă un mandat generos de a decide în numele poporului și pe seama sa, pe durata unui anumit mandat, iar poporul, în schimb, primește un set de drepturi și libertăți, a căror exercitare este garantată formal de statul constituit din reprezentanții poporului sau cu contribuția acestora. În ecuația acestui dublu raport de reprezentare și exercitare liberă a unor drepturi și libertăți publice, atât poporul suveran cât și reprezentanții săi sunt pe poziții ponderal egale. În realitate însă, parlamentarii și, în general, organismele de suveranitate capătă frânele puterii, pe care poporul nu este în măsură să le mânuiască, iar acesta, în schimb, se bucură ca un personaj ascultător, de jucăriile libertății, cu condiția de a le folosi într-un cadru îngrădit de legislația votată de reprezentanții săi. Diferența dintre cele două părți este următoarea: reprezentații poporului primesc și exercită un mandat general, dar cu multiple căi de a-l depăși în folosul propriu și al partidelor de care sunt legați, iar poporul este redus la o masă de manevră electorală. De aici și lupta candidaților propuși de partidele politice pentru funcții eligibile. Remediul pentru reechilibrarea acestui raport stă în dreptul poporului de a-l controla pe cel ce guvernează.

Forme ale democrației semi-directe sunt: inițiativa populară, referendumul și plebiscitul, revocarea celor aleși și a altor categorii de demnitari ori funcționari

[1] Alegătorii trebuie să fie conștienți că oricând parlamentul se poate transforma în „agent legislativ" al unui guvern corupt, dacă renunță la rolul său de control asupra ramurii executive a puterii.

publici (revocarea mandatului de deputat a fost larg răspândită în sistemul de drept socialist). O variantă a revocării este prevăzută în Constituţia României prin supunerea unui referendum popular a demiterii preşedintelui, ca efect al suspendării acestuia de către Camera Deputaţilor şi Senat în şedinţă comună.

Deşi guvernarea reprezentativă şi-a cucerit pe deplin şi irevocabil poziţiile în sistemele constituţionale contemporane, în ultimele decenii se constată tot mai mult un curent de opinie foarte larg în favoarea democraţiei participative. În timp ce acest concept a fost utilizat propagandistic şi demagogic în fostele state socialiste, inclusiv în programul de reforme introdus de Gorbaciov sub denumirea de „autoconducerea muncitorească", „autoconducerea socialistă" ca esenţă a „puterii sovietice",[1)] în doctrina şi practica politică a statelor occidentale, participarea cetăţenilor la conducere s-a bucurat de o atenţie deosebită[2)].

O societate cu adevărat democratică trebuie să îndeplinească anumite criterii, în absenţa cărora guvernarea nu urmăreşte cu adevărat realizarea „Binelui Comun", ci interesele personale sau de grup ale Conducătorului. În primul rând, autoritatea publică care exercită în numele poporului suveranitatea, trebuie alcătuită din reprezentanţi ai corpului electoral desemnaţi prin vot universal. În al doilea rând, alegerile parlamentare, ca şi cele locale, trebuie să fie organizate periodic şi să fie corecte, libere şi secrete. În al treilea rând, cetăţenii individual sau asociaţi în grupuri şi organizaţii înfiinţate legal, trebuie să se bucure de o neîngrădită libertate de exprimare a opiniilor politice şi de altă natură şi a convingerilor proprii. În al patrulea rând, cetăţenilor să li se garanteze dreptul la informare asupra autorităţilor care servesc interesul public. În al cincilea rând, Guvernantul să recunoască şi să aplice principiul pluralismului politic, în virtutea căruia partidele se pot înfiinţa în mod liber sau în condiţiile legii şi se bucură de o deplină egalitate din partea statului[3)].

Sigur că pot fi adăugate şi alte criterii cum ar fi, garantarea constituţională a unui ansamblu corespunzător de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti, crearea a cât mai multor categorii de funcţii publice, ai căror titulari se recrutează ca expresie a voinţei suverane a electoratului sau a parlamentului, antrenarea cetăţenilor, a societăţii civile la actul de conducere la diferite niveluri şi constituirea unui parteneriat între public şi privat în procesul de guvernare, descentralizarea puterii şi conferirea dreptului comunităţilor locale să gestioneze resursele materiale şi umane, renunţarea de către administraţia publică la o parte din atribuţiile clasice şi transferarea acestora prin instrumente juridice contractuale, unor instituţii private, transparenţa actului de conducere la nivel central şi local.

[1)] *M. Gorbaciov*, Scrieri alese, Ed. Politică, Bucureşti, 1987, p. 224-227.

[2)] A se vedea, pe larg: *J. Naisbitt*, Megatendinţe, Zece noi direcţii care ne transformă viaţa, Ed. Politică, Bucureşti, 1989, p. 234-273; *A. Toffler*, Al treilea val, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 560-599.

[3)] A se vedea şi *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, 2003, p. 83, 84.

§7. Regimurile politice dictatoriale sau totalitare

De la început se impune o precizare: doar convenţional putem stabili un model teoretic de regim absolutist sau totalitar. Statele care au optat în secolul al XX-lea pentru regimuri dictatoriale au transpus acest regim la anumite realităţi politice, economice, naţionale, culturale şi confesionale. Practic, au existat atâtea modele câte state dictatoriale au existat. În istoria politică a statelor europene se invocă absolutismul francez ajuns la apogeu în timpul regelui Ludovic al XIV-lea, fără a se aminti dezvoltarea economică prodigioasă a Franţei din perioada domniei acestuia. Revoluţia burgheză din Franţa din 1789 a introdus absolutismul revoluţionar impus prin violenţă şi teroare. Revoluţia bolşevică din 1917 a adoptat modelul unui stat absolutist adaptat la condiţiile istorice ale Rusiei de la începutul secolului al XX-lea.

Transpunând în plan politic conceptul de libertate, Marx aprecia că aceasta constă în transformarea statului dintr-un organism situat deasupra societăţii, într-unul cu totul subordonat ei[1]. Expresia folosită de Marx pentru a sublinia subordonarea statului de către societate avea în vedere – în stilul publicist al autorului – faptul că statul este dominat de oameni emancipaţi politic, adică de oameni, care stăpâ-nesc pârghiile guvernării, participă la exercitarea puterii, oameni ale căror năzuinţe şi interese sunt asigurate de stat. La vremea la care Marx a scris aceste rânduri, este de presupus că acesta nu putea avea – şi nu a avut vreodată – reprezentarea exactă în plan istoric a configuraţiei „umaniste" a regimurilor politice socialiste.

Revendicate doctrinar de la „învăţătura marxist-leninistă", regimurile politice autoritare comuniste nu au reuşit niciodată să subordoneze statul societăţii civile şi nici nu şi-au propus, în realitate, acest scop. De fapt, regimurile politice comuniste, în care rolul principal îl deţinea partidul comunist, impus mai întâi prin fraude electorale şi prin presiuni, şi măsuri coercitive ale puterii executive, şi-au subordonat societatea în ansamblul ei şi omul, ca cetăţean.

În general, în categoria regimurilor totalitare sunt grupate atât regimurile fasciste cât şi cele comuniste. Până la un punct, cuprinderea acestora într-o singură categorie este justificată, argumente în acest sens fiind: anularea sau diminuarea substanţială a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, lichidarea opoziţiei şi adversarilor politici, impunerea unei doctrine oficiale, manipularea opiniei publice prin discursul ideologic demagogic, întărirea aparatului represiv etc. Între regimurile fasciste şi comuniste sunt, însă, şi deosebiri importante, de pildă în ceea ce priveşte baza economică şi chiar caracterul represiunii politice. În regimurile politice comuniste, baza economică a puterii o constituie relaţiile de producţie întemeiate pe proprietatea statului asupra celor mai importante mijloace de producţie, în timp ce regimurile fasciste au păstrat proprietatea privată.

Trebuie subliniat, aşadar, că existenţa unui regim politic totalitar nu este condiţionată de o anumită bază economică. În epoca contemporană, regimurile politice totalitare instaurate în Europa după primul război mondial Rusia Sovietică, Ungaria, Italia, Germania, şi apoi după al doilea război mondial (în ţările cu democraţie

[1] *K. Marx, F. Engels*, Opere, vol. XIX, Ed. Politică, Bucureşti, 1964, p. 28, 29.

populară), cele din America Centrală şi America de Sud, din Asia, Africa, s-au întemeiat pe structuri economice diferite – aflate ele însele în stadii diferite de dezvoltare – au socializat sau nu principalele mijloace de producţie.

De asemenea, existenţa regimului politic totalitar nu este condiţionată nici de o anumită structură socială. Dacă regimurile totalitare interbelice se bazau pe vârfurile reacţionare ale burgheziei în Germania şi Italia sau şi pe exponenţii marilor proprietăţi latifundiare în Ungaria hortystă, regimurile comuniste se „bazau" pe clasa muncitoare şi în unele ţări şi pe ţărănimea cooperatistă.

Toate regimurile totalitare au avut tendinţa de a lichida sau diminua substanţial pluralismul politic şi au pus în practică această tendinţă ridicând-o la rangul de politică de stat. În regimurile totalitare, statul lichidează societatea civilă, impunând monopolul conducerii exercitate de un lider despotic, care concentrează prerogativele puterii şi ale autorităţii publice. Concentrând puterea în mâinile sale, statul se depărtează din ce în ce mai mult de membrii societăţii şi se transformă într-un monolit care nu recunoaşte decât legitimitatea sa conferită nu de popor, ci proclamată de un lider sau de o elită guvernantă în numele poporului.

§8. Caracteristici ale regimurilor totalitare

a) În fruntea regimurilor totalitare se află un lider politic care impune o conducere „de mână forte" şi nu împarte puterea cu nimeni, deşi formal aparatul de stat este structurat pe verigile cunoscute (este totuşi posibil ca parlamentul să fie dizolvat). Horty în Ungaria, Musollini în Italia, Hitler în Germania, Pinochet în Chile, Franco în Spania, liderii comunişti au impus o conducere despotică în care „forţa legii" era înlocuită cu „legea forţei";

b) programul politic de guvernare totalitară este fundamentat ideologic printr-o doctrină oficială şi dominantă, orice altă ideologie fiind contestată şi în ultimă instanţă înlăturată;

c) decizia politică se concentrează la vârful piramidei structurilor de partid care dobândesc trăsăturile unui „partid-stat";

d) cele mai multe regimuri politice autoritare au degenerat în dictaturi.

Aceste caracteristici ale regimului totalitar nu sunt în esenţă diferite de trăsăturile definitorii ale statelor europene absolutiste din secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea, între care menţionăm:

a) autoprezentarea suveranului ca uns al lui Dumnezeu, de unde decurge dreptul regal de a decide asupra vieţii supuşilor săi şi mărinimia sa;

b) dreptul de întreţinere confesională a principelui;

c) subjugarea grupurilor de putere concurente, în special a clerului şi a stărilor;

d) dezvoltarea unui aparat birocratic, structurat ierarhic şi supus unor reguli formale şi care funcţionează ca o instituţie independentă de persoane care îndeplinesc efectiv serviciul public;

e) înfiinţarea şi întreţinerea unei armate regulate aflată la dispoziţia conducătorului[1)].

[1)] *H. Schulze*, Stat şi naţiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003, p. 73.

§9. Regimurile politice comuniste

Ca variante ale regimurilor totalitare, aceste regimuri politice au, dincolo de deosebirile nesemnificative rezultate din acţiunea politică de implementare a unui model de guvernare autocrată într-o societate bazată anterior pe tradiţii constituţionale şi concepţii politice pluraliste, pe standarde de conduită democratică, o serie de trăsături proprii, dintre care unele sunt comune tuturor regimurilor totalitare. Regimurile sau sistemele politice comuniste au fost activate şi motivate, fiecare în funcţie de condiţiile concret-istorice, social-economice, politice existente în fiecare ţară în care au fost introduse[1)].

În procesul de transplantare a modelului sovietic de regim politic şi de evoluţie a acestuia în fiecare ţară care l-a integrat, pot fi distinse mai multe etape. În prima etapă a acestui proces, toate statele socialiste „înaintau" triumfal şi unitar pe drumul socialismului, cu excepţia Iugoslaviei. În general „împrumutul" s-a produs începând cu anii 1946-1947. Până în anii 1956-1957, toate regimurile politice comuniste „semănau" mult unele cu altele şi toate cu modelul sovietic. După contrarevoluţia din Ungaria şi evenimentele din Polonia în anul 1956, se înregistrează o modificare a unor forme şi metode de guvernare (o uşoară diminuare a represiunii sociale), poate şi sub influenţa unei încercări de destalinizare făcută de Hruşciov, noul lider sovietic ales după moartea lui Stalin.

După anul 1968 – anul invadării Cehoslovaciei şi al acutizării dezacordurilor între România şi partenerii acesteia din Tratatul de la Varşovia pe motive militare şi de contestare a hegemonismului sovietic (acţiune începută de P.C. Chinez la care s-a raliat P.C.R. îndeosebi după 1964) – se poate spune că regimul politic din fiecare ţară comunistă, păstrându-şi neschimbate trăsăturile esenţiale, a căpătat şi alte conotaţii, generate de schimbările intervenite în programele politice ale fiecărui partid comunist, ca şi de raporturile statelor respective cu Uniunea Sovietică, precum şi de climatul politic general de destindere înregistrat pe arena internaţională. Schimbările respective au fost motivate însă şi de noua strategie economică a fiecărui stat socialist şi de raporturile sale de cooperare economică şi financiară cu statele occidentale şi organizaţii internaţionale.

Anul 1989 a fost anul crahului politic şi ideologic al comunismului. Fostele state socialiste au declanşat un proces de lichidare a structurilor de guvernământ comunist şi au înlocuit regimul politic totalitar cu regimul politic pluripartidist, democratic.

§10. Caracteristici ale regimurilor politice comuniste

Toate regimurile comuniste au avut pe lângă trăsături proprii inconfundabile ale regimurilor totalitare, anumite note definitorii comune. Acestea pot fi identificate

---

[1)] În prezentarea regimurilor politice comuniste avem în vedere, îndeosebi fostele state socialiste din Europa Răsăriteană şi Centrală; nu ne vom referi deci în mod direct la regimul stalinist deoarece într-un fel sau altul, având funcţia unui model, acesta s-a regăsit în statele la care ne referim.

într-o măsură sau alta la nivel constituţional, al legislaţiei ordinare, în programele politice ale partidelor comuniste, în statute şi metodele muncii de partid din fostele state socialiste, în aparatul de stat central şi local. Ceea ce este mai grav, este faptul că unele dintre ele au pătruns în conştiinţa politică şi fizionomia socială ale unor categorii ale populaţiei, ale unor indivizi, influenţându-le comportamentul[1]. Dacă în regimurile politice democratice luptă pentru cucerirea puterii se face prin scrutin electoral şi prin confruntarea programelor politice concurente prezentate de partide, în regimurile totalitariste, nu există o confruntare electorală reală, o pluralitate de programe şi ideologii, lupta pentru putere desfăşurându-se între liderii care îşi dispută poziţii cheie în partid, ca pe această bază să-şi asume, fără consimţământul liber exprimat al alegătorilor funcţii de autoritate în stat. Cei învinşi în astfel de lupte interne în cadrul partidului totalitar erau denumiţi, în epoca stalinistă, trădători sau deviaţionişti „de la linia partidului", şi excluşi din viaţa politică sau chiar exterminaţi.

Pot fi identificate, printre altele, următoarele trăsături:

a) organizarea piramidală a puterii politice din treaptă în treaptă şi concentrarea prerogativelor decizionale la un pol al conducerii (în general la un singur lider care cumula funcţiile supreme în partid şi în stat);

b) desfiinţarea sistemului pluripartidist şi înlocuirea acestuia cu partidul unic; lichidarea opoziţiei politice;

c) existenţa unor proceduri electorale formale, în fapt nedemocratice, în sensul pe care conceptul democraţiei îl are în doctrina liberalismului politic şi instituirea unei monarhii de tip comunist;

d) întărirea aparatului represiv al statului;

e) ridicarea teoriei absolutizării luptei de clasă la rangul de politică de stat şi extinderea în anumite perioade, a dictaturii proletariatului asupra celorlalte clase şi pături sociale;

f) stabilirea unei ideologii oficiale şi dominante, concomitent cu înregistrarea unui mare număr de indivizi în partidul comunist;

g) exacerbarea „prestigiului social" al liderilor până la cultul personalităţii;

h) drepturi şi libertăţi fundamentale formale, lipsa unor drepturi elementare (dreptul la grevă, dreptul de a călători);

i) socializarea principalelor mijloace de producţie.

§11. Regimuri politice autoritare (personale)

În afara regimurilor politice totalitare sau dictatoriale, indiferent care le-ar fi ideologia – naţional-socialistă, fascistă ori comunistă – pot exista şi regimuri autoritare sau *de mână forte*. Aceste forme de regim politic se caracterizează, în general, prin restrângerea unor drepturi cetăţeneşti, prin raţionalizarea excesivă şi marginalizarea parlamentului, îngrădirea pluralismului politic, concentrarea puterii politice în

[1] *R. Florian*, Despre unele particularităţi ale regimului totalitar din România, Societate şi cultură nr. 1/1990.

mâinile unui lider autoritar. Totuşi, între asemenea regimuri politice şi regimurile totalitare nu există identitate. Într-un regim politic autoritar, prerogativele conducerii statului sunt concentrate la factorul de putere, căruia i se subordonează legal sau *de facto* celelalte instituţii politice. În acest fel, decizia de guvernare este luată la un singur palier al puterii, ocolindu-se celelalte organisme constituţionale parlamentare şi chiar guvernul.

În practica constituţională contemporană au fost numeroase cazurile în care guvernanţi autoritari sau chiar dictatori au pretins că regimul politic pe care l-au instituit are caracter democratic sau constituie un tip special de democraţie[1]. Astfel, au fost considerate „democratice" democraţiile populare create în fostele ţări socialiste. Dar chiar şi în statele considerate cu adevărat democratice, gradul de democraţie diferă fără ca un anumit stat să fie mai democratic decât altul. În principiu, un sistem democratic de guvernământ trebuie să conţină în afara mecanismelor reprezentării, prin care sunt alcătuite autorităţile publice de suveranitate naţională, instrumente şi mecanisme prin care cetăţenii au posibilitatea reală de a fi consultaţi sau de a participa direct la luarea deciziilor politice importante care îi privesc, precum şi modalităţi de control cetăţenesc asupra autorităţilor publice în perioada dintre alegeri.

Este adevărat că regimurile de mână *forte* pot degenera în dictaturi, dar până la acest stadiu nu pot fi confundate cu acestea. Ele sunt determinate de factori interni şi externi, cum ar fi, de pildă, crize politice, pierderea prestigiului de către partidele politice, războaie civile ş.a.

În doctrină sunt apreciate ca regimuri autoritare, guvernarea Regelui Carol al II-lea în România, a Regelui Boris al III-lea în Bulgaria, a Regelui Alexandru în Iugoslavia, regimul conservator al lui Pilsudski în Polonia ş.a.[2]

§12. Regimurile politice mixte

Datorită relativităţii criteriilor materiale şi formale de clasificare a regimurilor politice, a dinamicii proceselor şi fenomenelor sociale ce caracterizează fizionomia şi conţinutul acestora, în practică pot fi întâlnite regimuri politice care întrunesc unele din trăsăturile distinctive, ale regimurilor pluraliste, precum şi ale celor autoritare sau totalitare. Este vorba de trăsături distinctive, dar nu esenţiale. În funcţie de anumiţi factori determinativi, de condiţiile social-istorice şi geo-politice, unele dintre regimurile politice la care ne referim tind să evolueze, la un moment dat, spre regimul politic de la care au împrumutat unele caracteristici. În acest proces, desigur, rolul liderilor politici interesaţi într-o asemenea apropiere poate fi determinant. Motivaţia receptării unui alt regim politic, precedată de adoptarea unora dintre trăsăturile sale, este foarte largă şi aproape întotdeauna legată sau determinată de factori externi. Istoria politică a Europei Răsăritene după cel de al doilea război mondial este un bun prilej de reflecţie asupra „exportului" de regim politic.

---

[1] A se vedea *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 97.

[2] *C.M. Delsol*, Les idees politiques au XXème siecle, R. Laffont, Paris, 1984, p. 205-218.

Practica constituţională a statelor, atestă că de cele mai multe ori regimul politic împrumutat şi apoi transplantat forţat nu a fost cel pluralist, democratic, ci cel totalitar. Este adevărat, după anul 1989, fostele state socialiste au abandonat regimul politic totalitar, dictatorial, în favoarea celui pluralist, democratic. Această trecere nu a fost precedată de receptarea de către fostele regimuri totalitare a unor trăsături proprii regimurilor pluraliste, a principiilor democraţiei liberale, chiar dacă în unele dintre aceste ţări se încearcă acreditarea ideii că totalitarismul şi dictatura „ar fi fost în altă parte". Realitatea demonstrează, însă, că în toate ţările grupate tipologic în categoria ţărilor socialiste, regimul politic a fost totalitar, cu toate caracteristicile şi consecinţele corespunzătoare. Că într-o ţară sau alta totalitarismul a fost mai grav sau mai atenuat nu contează: el a fost antidemocratic şi antiumanist în esenţa sa.

În cadrul regimurilor mixte se încearcă o îmbinare a libertăţilor democratice cu metodele de guvernare autoritară, încercându-se, cum spune prof. Charles Cadoux, să se evite primejdia unei democraţii prea „deschise", simultan cu evitarea exceselor unui autoritarism „închis"[1].

Un astfel de regim politic denumit convenţional cezarism democratic, a fost instituit în Franţa în timpul primului imperiu napoleonean (1804-1814) şi, de asemenea, în timpul împăratului Napoleon al III-lea (1852-1870).

Regimurile politice din timpul celor două imperii, au avut la bază unele dintre ideile reformatoare ale Europei de la sfârşitul secolului al XVIII-lea generate de Revoluţia franceză de la 1789: suveranitatea naţională; pluralismul politic; drepturile şi libertăţile cetăţeneşti; libertatea presei ş.a. Aceste regimuri au permis însă, concentrarea puterii în mâinile suveranului şi exercitarea discreţionară a autorităţii publice, abuzuri ale administraţiei, marginalizarea sau reprimarea adversarilor politici, denaturarea procedurilor democratice de desemnare a reprezentanţilor Naţiunii ş.a. Unii analişti politici au identificat trăsături ale unui asemenea tip de regim politic („cezarism democratic" sau „cezarism popular") şi la regimul politic francez în timpul mandatului prezidenţial al generalului De Gaulle[2].

După primul război mondial, în Turcia a fost instaurat un regim politic autoritar care a pus capăt guvernării de tip absolutist a Imperiului Otoman. Noua clasă socială, burghezia, ai cărei lideri s-au format în spiritul democraţiei liberale europene, în special a celei franceze, a impus renunţarea formală la regimul autocratic al sultanilor în favoarea formei şi metodelor de guvernământ bazate pe doctrina liberalismului clasic. Tradiţia feudală de guvernare otomană nu a putut fi, însă, înlăturată în întregime şi imediat, după proclamarea Republicii, astfel că stilul autocratic de conducere, propriu Imperiului s-a împletit o vreme cu un regim politic de inspiraţie franceză garantând drepturi şi libertăţi cetăţeneşti.

Regimuri mixte pot fi instituite ad-hoc, accidental din motive de strategie politică (poate fi menţionată în acest sens încercarea de relativă liberalizare introdusă în unele ţări socialiste, cum ar fi Iugoslavia în timpul lui Tito, Cehoslovacia în timpul lui

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 426.

[2] *C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Economica, Paris, 1983, p. 174.

Dubcek, România între anii 1965-1971). În aceeaşi categorie pot fi incluse şi unele dintre regimurile militare instaurate în deceniile trecute în state din America de Sud. Guvernele create în timpul acestor regimuri erau formate îndeosebi, din militari. Aceste regimuri politice au un caracter provizoriu, fiind înlocuite după încetarea cauzelor pentru care au fost instituite, în general, pentru soluţionarea unor crize politice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Cadrul general al sistemului constituţional occidental contemporan

§1. Conceptul de sistem constituţional

Prin sistem constituţional se înţelege, *stricto sensu*, ansamblul coerent şi armonios structurat al instituţiilor politice şi al normelor juridice prin care se obiectivează mecanismele de guvernare consfinţite în Constituţie, prin intermediul cărora se realizează procesul de conducere statală. Se poate observa cu uşurinţă că definiţia respectivă este dată exclusiv, din punct de vedere instituţional. Din această perspectivă, componentele sistemului constituţional sunt tocmai organismele de suveranitate naţională, adică parlamentul, şeful statului (preşedinte sau monarh) şi guvernul. Evident, un rol important în constituirea şi funcţionarea sistemului ca atare, îl au instanţele judecătoreşti şi, într-o anumită privinţă, organismul însărcinat cu controlul constituţionalităţii legilor. Conceptul de sistem constituţional îşi interferează sfera de acţiune cu cel de „ordine constituţională". Interesul delimitării şi definirii acestui din urmă concept răspunde unei cerinţe practice, întrucât Codul penal pedepseşte în art. 397 acţiunile împotriva ordinii constituţionale. Pedepsirea de către stat a unor astfel de acţiuni a fost şi este o practică curentă. Legislaţia penală interbelică sancţiona „uneltirea contra ordinii sociale"[1)].

Se poate observa că, aşa cum l-am definit, sistemul constituţional cuprinde nu numai organismele învestite cu atribuţii de suveranitate naţională ci şi mecanismele de guvernare, adică instrumentele de interferenţă şi conlucrare a acestora.

Pentru o înţelegere mai cuprinzătoare a conceptului de sistem constituţional, necesară evidenţierii caracteristicilor acestuia, includem pe lângă componentele sale instituţionale, deja enunţate, normele şi principiile constituţionale care au o legătură organică cu procesul de guvernare. Ne referim în acest sens, în special, la normele constituţionale referitoare la sistemul electoral, la cetăţenie şi la drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor.

[1)] Codul penal român din 1968 a prevăzut în art. 166 pedepsirea, între altele, a actelor de propagandă sau a acţiunilor în vederea schimbării ordinii socialiste. Termenul de *orânduire socialistă* echivala cu noţiunea de *orânduire de stat*, definită ca o „categorie desemnând organizarea politică (forma de stat şi de guvernare) şi teritorială (împărţirea administrativ-teritorială) a statului....". A se vedea *Colectiv*, Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 421. Prin Legea nr. 140/1996 pentru modificarea şi completarea Codului penal, în Codul penal din 1968 a fost introdus art. 166[1] care pedepsea iniţierea, organizarea, săvârşirea sau sprijinirea de acţiuni care pot pune în pericol sub orice formă, ordinea constituţională.....".

Componentele sistemului şi mai ales funcţiile acestuia sunt determinate de factori naţionali, de natură politică, economică, socială, precum şi de condiţii concret-istorice ale societăţii date.

Locul şi rolul componentelor sistemului constituţional nu sunt însă întâmplătoare. Dimpotrivă, funcţiile acestora şi interferenţele între ele sunt reglementate în mod strict, în principal în constituţie. Orice abatere de la normele constituţionale care consfinţesc raporturile între componentele sistemului este sancţionată de organismele competente. Trebuie adăugat că orice disfuncţionalitate apărută în cadrul componentelor respective afectează sistemul ca atare.

Fiecare component al sistemului constituţional şi acesta în ansamblul său au un scop unitar: facilitarea guvernării potrivit intereselor generale ale naţiunii. Actul de guvernare se înfăptuieşte de către organismele de suveranitate naţională prin intermediul instrumentelor, metodelor şi normelor stabilite în acest sens în constituţie.

Un sistem constituţional poate fi privit şi din perspectiva valorilor politice pe care se bazează instituţiile de guvernare, a ideologiei unui partid politic sau a altuia care au avut un rol precumpănitor în elaborarea constituţiei.

De asemenea, unele sisteme constituţionale reflectă preceptele şi doctrina religiei oficiale a statului respectiv. De pildă, Constituţia Arabiei Saudite adoptată după criza politico-militară din Golf, din anul 1991, ca şi constituţiile unor state arabe şi islamice, sunt inspirate din Coran.

Ceea ce conferă calitatea de sistem ansamblului de instituţii învestite cu prerogativele de guvernare, sunt în primul rând, raporturile de colaborare, de interferenţă existente între acestea. Datorită acestei permanente şi organice cooperări a componentelor sale, un sistem constituţional funcţionează fără perturbări.

În funcţionarea sistemului constituţional sunt însă atrase şi diferite organisme sociale (partide sau formaţiuni politice, sindicate, organizaţii neguvernamentale, presa, precum şi cetăţeni).

Orice sistem constituţional are capacitatea de a se autoregla şi adapta la cerinţele noi sociale. O asemenea autoreglare şi adaptare sunt posibile pe de-o parte, datorită stipulării chiar în constituţie a unor norme şi proceduri de revizuire a acesteia şi, pe de altă parte, datorită perfecţionării legislaţiei generale sau a celei care reglementează direct diferite aspecte ale constituirii organizării sau funcţionării unor instituţii guvernante.

În afara capacităţii sale de autoreglare, orice sistem constituţional are şi o capacitate de „autoapărare" faţă de factori social-politici perturbatori care ar intenţiona să deregleze echilibrul constituţional, să contravină literei şi spiritului constituţiei. O asemenea capacitate constă în combaterea încălcării constituţiei de către parlament şi guvern prin adoptarea unor acte normative neconforme acesteia.

Activitatea de autoapărare a sistemului constituţional, în acest caz, este asigurată fie de un organism special (Consiliul Constituţional; Curtea Constituţională; Tribunalul Constituţional), fie de instanţele de judecată, pe calea controlului constituţionalităţii legilor, adică prin verificarea conformităţii legilor cu dispoziţiile constituţionale. Evident, în viaţa socială pot apărea şi alte cazuri de încălcare a constituţiei, dar acestea nu afectează sistemul ca atare. De altfel, ele sunt sancţionate prompt prin

procedura legală obişnuită. Un sistem constituţional care nu are capacitatea de autoapărare, care, de pildă, nu poate preveni sau înlătura prin mecanisme constituţionale democratice, pericolul puciurilor sau al loviturilor de stat, îşi pierde credibilitatea în faţa alegătorilor. Un astfel de sistem, devine extrem de fragil, putând fi înlocuit cu uşurinţă în anumite condiţii politice ori militare cu regimuri autoritare sau dictaturi. Sistemul politic al României realizat după unirea celor două Principate Româneşti în 1859 este relevant în acest sens. Principele Alexandru Ioan Cuza a putut fi detronat în 1866. La fel, regenţa instituită după renunţarea la Tron a lui Carol al II-lea a fost înlocuită prin revenirea acestuia în ţară în 1930. Regelui Carol al II-lea i s-a impus abdicarea de către generalul Ion Antonescu, care a fost înlăturat, la rândul său, la 23 august 1944 de către regele Mihai printr-o lovitură de palat, iar regelui Mihai I s-a impus abdicarea la 30 decembrie 1947.

În legătură cu capacitatea de autoreglare şi autoapărare ale unui sistem constituţional, se mai poate pune problema eficienţei sale sociale apreciate după cum sistemul respectiv asigură, evident în mod democratic, stabilitatea politică şi ordinea socială ale unei societăţi, stimulează progresul general al acesteia.

Pentru a evalua eficienţa socială a unui anumit sistem constituţional, altfel spus, gradul în care acesta îşi îndeplineşte funcţiile generale exprimate sintetic prin facilitarea guvernării democratice, indicăm, cu titlu de exemplu, un model de criterii, prezentat în doctrina constituţională americană[1]:

a) sistemul permite tuturor grupurilor sociale accesul liber la guvernare? Instituţiile de guvernare răspund cu solicitudine cerinţelor populaţiei privind participarea la conducere?

b) guvernantul este dispus să transpună în decizii politice cerinţele sociale?

c) în procesul decizional, guvernantul încearcă să aloce în mod echitabil cât mai multor categorii sau grupuri sociale resursele sau produsele deficitare sau le distribuie selectiv unor grupuri favorizate?

d) prin modul în care acţionează, potrivit criteriilor menţionate mai sus, guvernantul contribuie la întărirea legitimităţii sistemului constituţional, sau lipsa de eficienţă socială a guvernantului se accentuează şi mai mult?

e) structurile de guvernare sunt capabile să asimileze şi să utilizeze noi cunoştinţe şi tehnologii pentru a face faţă cerinţelor presante ale vieţii?

f) structurile guvernante sunt capabile să se adapteze cu repeziciune schimbărilor intervenite pe plan intern şi extern?

g) guvernantul este capabil să înfiinţeze organisme specializate pentru soluţionarea unor probleme concrete, fără a-şi pierde capacitatea de a le coordona în vederea înfăptuirii unor obiective de politică generală?

---

[1] *R. Macridis* (ed.), Modern Political System. Europe, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 12.

§2. Diversitatea sistemelor constituţionale contemporane şi criterii de tipologizare a acestora

Un sistem constituţional poate fi privit din mai multe puncte de vedere:

a) al *concepţiilor politice* ce stau la baza sa. În funcţie de acest criteriu, putem distinge sisteme constituţionale bazate pe concepţiile liberale şi pe marile idei umaniste despre drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, pe principiile pluralismului politic şi sisteme constituţionale a căror doctrină politică şi economică, se bazează pe concepţia partidului unic, pe restrângerea drepturilor cetăţeneşti sau pe favorizarea anumitor clase sau grupuri sociale şi, respectiv, pe excluderea principiilor pieţei libere şi centralizarea întregii economii naţionale;

b) al *raporturilor existente între puterea legislativă şi puterea executivă*, îndeosebi, între parlament şi şeful statului. În funcţie de acest criteriu, distingem sisteme constituţionale prezidenţiale (Statele Unite ale Americii, aproape toate statele din America Latină şi unele state din Africa), sisteme constituţionale semiprezidenţiale (Franţa, Finlanda, Austria, Portugalia, Polonia, România, Bulgaria); sisteme constituţionale parlamentare (Marea Britanie, Italia, Grecia, Germania, Elveţia, Suedia etc.);

c) din punct de vedere al *doctrinei ideologice*. Distingem, astfel, sisteme constituţionale întemeiate pe o ideologie oficială şi dominantă (sistemele constituţionale socialiste) şi sisteme în care pluralismul ideologic este o componentă definitorie a societăţii civile (Franţa, S.U.A., Marea Britanie, Spania, Elveţia, Italia etc.);

d) al *metodelor de guvernare* (al regimului politic). Din acest punct de vedere distingem sisteme constituţionale democratice şi sisteme constituţionale totalitare.

Într-o geografie juridică, putem distinge sistemul constituţional anglo-saxon caracterizat prin puternicul său pragmatism (Marea Britanie, Canada şi Statele Unite ale Americii), sistemul constituţional european (Franţa, Italia, Portugalia etc.), sistemul constituţional sud-american, în care, în general, forţele armate au avut un rol preponderent şi au fost un factor de instabilitate politică, sistemul constituţional al statelor africane ş.a.[1)]

Distingem, de asemenea, sisteme constituţionale întemeiate pe principii ale religiei islamice şi sisteme în care se regăsesc norme ale religiei creştine. În acest din urmă caz, nu se face demarcaţie între cultul ortodox şi cel catolic.

Marea varietate a sistemelor constituţionale contemporane, nu înseamnă, însă, şi mari deosebiri între textele diferitelor constituţii. Aceasta deoarece fantezia vocabularului politico-juridic al Adunărilor constituante poate fi un neajuns foarte grav pentru procesul de guvernare, de care ele sunt pe deplin conştiente. Iată de ce, în mod

---

[1)] A se vedea *V.D. Zlătescu*, Mari sisteme de drept în lumea contemporană, Ed. De-Car-Complex, Bucureşti, 1992, p. 9-30. Atragem atenţia că atunci când ne referim la „geografia" sistemelor constituţionale avem în vedere exclusiv dispoziţiile de natură constituţională care configurează sau care contribuie la funcţionarea sistemelor constituţionale şi la ansamblul normelor juridice care formează sistemul de drept. Clasificarea sistemelor de drept în lumea contemporană urmează a fi făcută potrivit altor criterii.

paradoxal, state mult deosebite între ele, state care practic nu au nimic comun din punct de vedere geografic, politic, naţional, militar sau religios, au constituţii care formal seamănă mult unele cu altele[1]. Aceasta, pentru că într-o constituţie se reglementează cadrul general al raporturilor politice, al fenomenelor şi realităţilor sociologice existente, or acestea se regăsesc în forme diferite în fiecare ţară. Astfel, toate parlamentele au în principal două funcţii: funcţia legislativă şi funcţia de control al executivului; din punct de vedere al formei de guvernământ statele sunt ori monarhii, ori republici; toate guvernele au sarcina de a organiza modul de executare a legilor votate de parlament; tratatele sunt semnate de şefii de state sau de guverne ori de diplomaţi sau miniştri ş.a.m.d. Toate acestea, sunt consacrate în formule standardizate, comune, cu mici variante lingvistice, tuturor constituţiilor.

Dintr-o atare varietate de sisteme constituţionale, se poate desprinde sistemul occidental care înglobează într-o sinteză unitară trăsăturile sistemelor constituţionale localizate geografic în Europa Occidentală. Vom observa, însă, că sistemul constituţional occidental este privit mai mult ca tip politico-juridic de sistem şi nu ca un sistem raportat exclusiv la o zonă geografică. Astfel, trăsături ale sale sunt întâlnite, de pildă, în sistemul constituţional japonez, în cel canadian sau australian.

Ceea ce conferă specificitate categorială acestui sistem sunt fundamentele sale teoretice forjate într-un lung proces istoric şi principiile pe care se bazează şi care sunt comune sistemelor naţionale din Europa Occidentală, dar şi unor state situate pe alte continente.

Iată, prin urmare, că se poate vorbi cu egală îndreptăţire de un sistem constituţional occidental, dar şi de sisteme constituţionale occidentale. În acest din urmă caz, avem în vedere sistemele constituţionale naţionale de tip occidental.

Trebuie observat, de asemenea, că trăsăturile sistemului constituţional occidental au început să fie extinse după anul 1989 în fostele state socialiste, unele dintre ele situate în Europa Răsăriteană, aşa cum, de altfel, ele au mai fost extinse în Portugalia în anul 1975 şi în Spania în anul 1978.

Dincolo de diversitatea sistemelor constituţionale contemporane, se poate încerca şi o tipologizare a unora dintre ele în funcţie de anumite criterii. Aceste criterii pot fi de natură geografică, politică, economică şi chiar religioasă. În ceea ce priveşte tipologizarea sistemelor constituţionale vest-europene, încercările de schiţare a unor trăsături comune şi în acelaşi timp distinctive pentru fiecare în parte sunt mai vechi[2].

Dacă în ceea ce priveşte distincţia dintre regimurile politice se iau ca reper de bază, în principal, metodele de guvernare, tipologizarea sistemelor constituţionale se bazează

---

[1] Instituţiile politice ale unor popoare diferite şi îndepărtate unele de altele, prezintă asemănări izbitoare. „Când descopeream în vechea legislaţie germanică o instituţie politică o regulă, o putere, ştiam dinainte că dacă voi căuta bine, voi găsi ceva foarte asemănător, în substanţă, în Franţa şi în Anglia şi într-adevăr, aşa se întâmplau lucrurile. Fiecare din cele trei popoare mă ajută să le înţeleg, mai bine pe celelalte două" (*A. de Tocqueville*, Vechiul Regim şi Revoluţia, Ed. Nemira, Bucureşti, 2000, p. 36).

[2] A se vedea, în acest sens, *A. Brimo*, À propos de la tipologie des régimes constitutionnels dans les democraties occidentales contemporaines, Mélanges Cousinet, L.G.D.J., Paris, 1974.

pe criteriul separaţiei puterilor. După cum separaţia puterilor este rigidă sau flexibilă, suplă, distingem sisteme constituţionale prezidenţiale şi, respectiv, parlamentare.

În epoca contemporană, în afara Statelor Unite ale Americii care au fundamentat în doctrina constituţională şi au instituţionalizat pentru prima dată sistemul prezidenţial, au adoptat acest regim statele din America Latină precum şi unele state africane. În 1958 Franţa a instaurat un regim semiprezidenţial, ale cărei caracteristici au fost accentuate prin Reforma constituţională din 1962. După prăbuşirea regimurilor politice totalitare comuniste, o serie de state printre care şi România, au adoptat sistemul constituţional semiprezidenţial.

În practică, sistemul prezidenţial a fost aplicat în variante ce i-au denaturat conţinutul. În statele Americii de Sud, de pildă, este evidentă o preponderenţă constituţională a preşedintelui, dar de cele mai multe ori echilibrul de forţe s-a înclinat în favoarea şefilor marilor comandamente militare. De aici şi tradiţia puciurilor militare în spaţiul politico-geografic al Americii de Sud. În state africane care au grefat modelul prezidenţial american pe tradiţiile organizării politice tribale – incomplet atenuate de stăpânirea colonială – parlamentul are, în general, un rol mai redus; preşedintele este în unele cazuri şi şeful guvernului, ceea ce îi conferă prerogative suplimentare, asemănându-l şefilor de trib din perioada anterioară colonizării.

§3. Fundamentele sistemului constituţional occidental contemporan

Uneori, dreptul constituţional al statelor occidentale a fost calificat, nu fără temei „drept constituţional clasic"[1]. Aceasta, deoarece multă vreme principiile, instituţiile şi metodele dreptului constituţional occidental au fost considerate ca bază a singurei concepţii politico-juridice globale aplicabile raporturilor între guvernanţi şi guvernaţi. Cu alte cuvinte, dreptului constituţional occidental i s-a atribuit o valoare universală. Prima breşă în această concepţie a fost făcută după revoluţia din Rusia în 1917; statul sovietic a preluat tradiţiile guvernării autocrate ţariste şi a impus un sistem constituţional nedemocratic. Paradoxal, conducătorii statelor marxiste au pretins că sistemele constituţionale socialiste erau profund democratice.

După cel de-al doilea război mondial, datorită împărţirii sferelor de influenţă postbelice, sistemul constituţional al fostei Uniuni Sovietice, s-a difuzat pe o arie geografică largă. Practic, după 1946-1947, din punct de vedere constituţional, statele lumii au putut fi împărţite în două mari categorii, după modelul împărţirii lumii în cele două blocuri militare: state cu un sistem constituţional de tip occidental (Statele Unite ale Americii, Canada, Australia, Japonia, statele vest-europene ş.a.) şi state având sisteme constituţionale marxiste.

Alături de cele două categorii principale menţionate, mai puteau fi identificate sisteme constituţionale ale statelor în curs de dezvoltare, precum şi cele ale statelor

---

[1] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Monchrestien, Paris, 1968, p. 6 şi urm. A se vedea şi *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001, p. 211 şi urm.

din lumea a treia. Evident, şi în cazul acestor subcategorii, puteau fi identificate, de pildă, sisteme constituţionale ale statelor islamice, sisteme constituţionale africane ş.a.

După anul 1989 în fostele state socialiste s-au produs schimbări constituţionale fundamentale. Practic, sistemele constituţionale marxiste au fost înlăturate, statele respective revenind la tradiţiile lor constituţionale anterioare instaurării regimurilor politice totalitare, comuniste. Totodată, în aceste state a fost declanşată o vastă acţiune politică şi legislativă de aliniere a acestora la marile principii democratice şi liberale înscrise în constituţiile occidentale şi în general, la practica constituţională vest-europeană.

Mai mult, democratizarea rapidă şi completă, potrivit standardelor constituţionale vest-europene, a fostelor ţări socialiste a fost condiţia impusă de Comunitatea vest-europeană a acceptării acestora ca membri ai Europei.

Prin urmare, se poate spune că sistemele constituţionale ale câtorva state care nu au renunţat încă la calea socialistă a dezvoltării sociale, şi-au pierdut importanţa categorială. Ele îşi păstrează trăsăturile tipologice în tipare cunoscute, dar nu mai formează o categorie, ci fiecare în parte constituie vestigii ale unei concepţii politice nedemocratice.

Este motivul pentru care atenţia noastră se concentrează pe cunoaşterea şi înţelegerea fundamentelor dreptului occidental în general, ale dreptului constituţional occidental, în special. Aceste fundamente reprezintă rodul unui îndelungat proces istoric, în care s-au sintetizat concepţiile politice progresiste elaborate de-a lungul secolelor de lupte ale popoarelor şi naţiunilor europene din Europa Centrală împotriva absolutismului şi tiraniei, pentru recunoaşterea drepturilor omului, ca şi experienţa şi practica constituţională ale statelor din întreg spaţiul geo-politic vest european.

Este fără îndoială că statele în cauză se deosebesc unele de altele, că au interese politice, militare, economice, naţionale proprii, dar dincolo de orice deosebire, ele se aseamănă, în ceea ce ne priveşte, prin faptul că îşi întemeiază sistemul constituţional pe următoarele concepţii principale:

a) concepţia potrivit căreia „omul-cetăţean" ocupă un loc central în plan politic şi social, statul fiind dator să-i ocrotească viaţa, proprietatea, să-i respecte demnitatea, libertatea şi drepturile ce i se cuvin şi îi sunt recunoscute prin constituţie şi documente internaţionale;

b) principiul legalităţii;

c) ideea de libertate;

d) democraţia şi pluralismul politic;

e) separaţia puterilor şi echilibrul existent între structurile de guvernare şi, în general, echilibrul care există în societate;

f) importanţa valorilor general-umane ale religiei şi moralei creştine în întreaga viaţă socială.

3.1. Concepţia occidentală despre „omul cetăţean"

Această concepţie este un produs istoric al unor teorii şi practici sociale diverse, a unor metode de guvernare, de soluţionare politico-juridică a raporturilor existente

între stat şi individ, a unor curente filozofice care au marcat dezvoltarea socială a continentului european din antichitatea elenă până în epoca modernă. Din marea diversitate a concepţiilor care au configurat din punct de vedere politic şi juridic statutul individului, trei concepţii sau curente de idei şi-au conjugat eforturile pentru a defini, în epoca modernă, drepturile şi îndatoririle acestuia, ca şi rolul ce îi revine în progresul istoric[1]. Cronologic, prima este de sorginte greco-latină şi a tins să-i găsească omului un loc, rol şi funcţii în cadrul Cetăţii. Concepţia clasică a gândirii politice greceşti a consacrat individul ca *zoon politicon* – sau altfel spus, ca cetăţean al unui *polis,* căruia îi revine deopotrivă dreptul şi obligaţia de a participa la conducerea Cetăţii. Potrivit concepţiei lui Aristotel, „caracteristica adevăratului cetăţean este că ia parte la funcţia de judecător şi de magistrat"[2]. De fapt, după Aristotel, *polisul* (statul) reglementează viaţa cetăţenilor săi prin legi, ceea ce face ca cetăţeanul să nu-şi aparţină sieşi ci statului, pentru că el trebuie să dea ascultare legilor[3].

După cum afirmă Aristotel în lucrarea sa *Politica*, omul este din natură o fiinţă socială"[4] şi se situează ca un echilibru între zei şi fiare, care exprimă „antisocialul din natură". Caracterul social al omului se întemeiază pe capacitatea acestuia de a vorbi raţional, de a-şi gândi acţiunile şi de a face judecăţi de valoare asupra lumii înconjurătoare, precum şi asupra vieţii morale[5]. În lucrarea *Politica*, sintagma *zoon-politicon* (omul este un animal politic) se asociază în mod obligatoriu şi necesar cu *politea* sau *polis* (cetate). Conceptul *zoon-politicon* folosit de Aristotel în *Politica,* nu poate fi separat de cel de *polis* (cetate). Între cele două concepte este o indisolubilă legătură. Dacă *zoon-politicon* defineşte instinctul social al omului, adică nevoia acestuia de a trăi în grup, de a se asocia cu semeni ai săi, polisul reprezintă cadrul social şi politic în care oamenii trăiesc în mod organizat. Polisul are, astfel, rolul de a organiza şi conduce grupurile sociale, folosindu-se pentru aceasta, printre altele, de drept. Rezultă astfel, că numai în cadrul organizat al societăţii, omul se distinge de entităţile supranaturale (zeii), precum şi de fiare. Prin capacitatea sa de a vorbi raţional, omul se deosebeşte de fiare[6], iar prin cea de a raţiona şi de a-şi gândi şi evalua acţiunile, omul se aseamănă zeilor[7].

În acţiunile sale, omul *(care este cea mai nobilă dintre fiinţe)* trebuie să se întemeieze pe lege şi pe dreptate. Aristotel aşează legea la baza societăţii întrucât

---

[1] A se vedea şi *Ch. Debbasch, J.M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 212.

[2] A se vedea *Aristotel*, Politica, Biblioteca Politică, Bucureşti, 1924, p. 96.

[3] *G. del Vecchio*, Lecţii de filosofie juridică, Ed. Europa Nova, Bucureşti, p. 56.

[4] *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 22.

[5] Idem, p. 22, 23: „Însuşirea de a vorbi este caracteristică omului spre deosebire de toate vietăţile, aşa că singur el are simţirea binelui şi răului, a dreptului şi a nedreptului şi a tuturor celorlalte stări morale. Comunitatea unor fiinţe cu asemenea însuşiri creează familia şi statul".

[6] „Însă grai, are numai omul, dintre toate vietăţile" (*Aristotel*, op. cit., p. 22).

[7] *E. Pisier* (coord.), Istoria ideilor politice, Ed. Amarcord, Timişoara.

„dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice"[1]. Cât priveşte dreptatea, autorul se rezumă la a atrage atenţia asupra efectelor nocive ale nedreptăţii[2].

Dacă pentru Aristotel omul este cea mai nobilă dintre fiinţe, având capacitatea de discernământ în viaţa publică şi de a evalua procesul politic desfăşurat de autorităţile statului, el însuşi fiind un virtual cetăţean – magistrat– la Platon individul trebuie să fie modelat în funcţie de forma de guvernământ (Constituţia) statului care la rândul ei este stabilită de un conducător[3]. Platon este adeptul formei de guvernământ aristocratice (statul condus de oamenii cei mai virtuoşi), democraţia nefiind guvernabilă datorită lipsei de pregătire a cetăţenilor.

În gândirea politică a lui Platon, conducătorii Republicii sunt recrutaţi din rândul aristocraţilor care şi-au dovedit prin exerciţiu şi studiu capacitatea de a cunoaşte şi de a conduce[4]. Ca atare, sarcinile conducerii statului sunt asumate de înţelepţi (filosofi), pe când cei ignoranţi trebuie să se supună.

Într-o societate politică ideală, magistraţii trebuie recrutaţi fiind selectaţi pe bază de examen, de pe o listă care va cuprinde persoanele cele mai respectabile. Într-un astfel de stat, cetăţenilor nu le este permis să se îmbogăţească în dispreţul legilor[5]. În dialogul între Kriton şi Socrate, Platon abordează tema datoriei cetăţeanului subliniind că cetăţeanul trebuie să se supună autorităţii statului şi legilor, chiar dacă acestea sunt nedrepte. La baza acestei concepţii, Platon lansează teoria că individul este o creaţie a statului[6]. În concepţia lui Platon, cetăţeanul nu este, însă, numai o creaţie a statului, ci robul său[7]. Din momentul în care un cetăţean conştientizează legăturile sale cu statul şi îi acceptă preeminenţa în raporturile cu acesta şi poziţia sa supraordonată faţă de ansamblul cetăţenilor, el trebuie să i se supună necondiţionat[8]. Platon face, în dialogul între Kriton şi Socrate, o distincţie clară între autoritatea statului întemeiată pe convingere şi prestigiul de care se bucură acesta în rândurile cetăţenilor pentru tipul de guvernare pe care îl implică şi constrângerea la care statul este îndreptăţit să recurgă. Adept convins al regimurilor politice aristocratice, care îşi subordonează cetăţeanul, Platon respinge ideea revoltei acestuia împotriva puterii

---

[1] *Aristotel*, op. cit., p. 23.

[2] Ibidem: „După cum omul în perfecţiunea sa este cea mai nobilă dintre fiinţe, tot astfel, lipsit de lege şi de dreptate, este cea mai rea din toate; căci cel mai groaznic lucru este nedreptatea înzestrată cu arme; însă omul se naşte având ca arme fireşti inteligenţă şi voinţă fermă, care sunt foarte proprii a fi întrebuinţate în scopuri contrare".

[3] *Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 130.

[4] *E. Pisier*, op. cit., p. 15.

[5] *Platon*, op. cit., p. 168.

[6] Platon are aici în vedere că statul este clădit pe familii şi acesta ocroteşte căsătoria ca o instituţie în baza căreia se realizează reproducerea fiinţelor umane. De asemenea, Platon are în vedere şi sarcinile asumate de stat pentru educarea copiilor şi tinerilor. Prin urmare, omul este legat de stat atât din punct de vedere fiziologic, ca rezultat al actului de procreaţie ocrotit de stat, cât şi social, ca beneficiar al unui sistem general de instrucţie.

[7] *Platon*, Dialogurile, vol. I, Ed. Casei Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 93.

[8] Idem, p. 95.

dominatoare a statului. Mai mult chiar, Platon îndeamnă indirect cetăţenii să nu răspundă nedreptăţilor săvârşite de stat cu alte nedreptăţi[1].

Între cetăţile-state greceşti şi cetăţean *(polites)* se stabileau raporturi precise, la baza cărora existau drepturi şi obligaţii reciproce. Cetăţenii datorau supunere, ascultare cetăţii. În schimb, se bucurau de egalitatea în faţa legii *(isonomie)* şi de *isegoria* (dreptul de a lua în mod liber şi în condiţii de egalitate cu ceilalţi cetăţeni cuvântul în adunările publice *(eclesia)*. Locul cetăţeanului nu putea fi decât polisul care îi garanta dreptul său de component al corpului civic. La vârsta majoratului (16 sau 18 ani) tânărul era admis în *polis* după rostirea unui jurământ de credinţă faţă de zeitatea ocrotitoare a cetăţii. Din acest moment tânărul era iniţiat în cultul public, devenind cetăţean[2]. La rândul său, Protagoras definea omul în contextul politic al Greciei, ca „măsură a tuturor lucrurilor"[3].

Civilizaţia şi jurisprudenţa latină au oferit individului instrumentele juridice pentru a-şi apăra şi exercita nestingherit drepturile politice, dar mai ales cele civile (îndeosebi, cele legate de regimul proprietăţii, al obligaţiilor, de raporturile de familie sau de relaţiile comerciale).

A doua concepţie constă în teologia şi morala creştină, deşi doctrina lui Christos a fost în mod esenţial, apolitică. Creştinismul a pus bazele egalităţii între oameni în cadrul Ordinii Universale ca fii ai lui Dumnezeu; i-a învăţat, nu numai că sunt egali între ei, dar că sunt şi înrudiţi (fraţi) sub autoritatea părintească a aceleiaşi Divinităţi, căreia îi datorează ascultare şi supunere[4]. Creştinismul a insuflat, astfel, credinţa solidarităţii şi întrajutorării între oameni, dar şi conştiinţa răspunderii pentru faptele săvârşite pe Pământ. Spre deosebire de filozofia antichităţii, în care statul domină individul, acesta având misiunea esenţială de a fi bun cetăţean, creştinismul propune individului un alt scop: de a se supune preceptelor religiei pentru a dobândi fericirea supremă într-o lume postpământească şi aceasta indiferent de caracteristicile etnice ale populaţiilor convertite la creştinism. Potrivit acestei concepţii, omul nu era legat numai de stat (societatea politică), ci şi de Biserică, care promitea dobândirea fericirii eterne. Creştinismului i se datorează afirmarea ideii că fiecare persoană are o valoare în sine revelată prin credinţa în Mântuitorul Christos. Într-o vreme, papalitatea a pretins chiar, că Biserica ar exercita o autoritate superioară celei a monarhului. Cum însă morala creştină nu contravenea intereselor statului, noua concepţie a avut o largă rezonanţă socială. Principiul fundamental al creştinismului l-a constituit însă iubirea şi fraternitatea oamenilor, transformată apoi în principiu de organizare socială.

---

[1] „Prin urmare, nici când cineva a îndurat o nedreptate, nu trebuie să o întoarcă cum cred cei mulţi, de vreme ce în nicio împrejurare nu trebuie să săvârşim o nedreptate" (*Platon*, Dialogurile, vol. I, Ed. Casei Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 90). Prin această concepţie, Platon se apropie extrem de mult de una dintre componentele esenţiale ale religiei creştine.

[2] *F. de Coulanges*, Cetatea antică, vol. I, Ed. Meridian, Bucureşti, 1984, p. 283.

[3] *D.R. Kelly*, The Human Measure, Social Though in the Western Legal Tradition, Harvard University Press, London, 1990, p. 31.

[4] A se vedea şi *V.D. Zlătescu*, Repere pentru o filosofie a drepturilor omului, IRDO, Bucureşti, 1996, p. 61-80.

Cea de-a treia concepţie – filozofia liberală a secolului al XVIII-lea şi îndeosebi al XIX-lea – a eliberat definitiv individul din corsetul îngust al monarhiei absolutiste, l-a legitimat ca deţinător al suveranităţii populare şi l-a învestit cu marile drepturi ale democraţiei liberale. Evenimentul istoric care a marcat această concepţie a fost Revoluţia franceză din 1789. Locul monarhiei absolutiste în care omul era pe deplin încorsetat şi supus bunului plac al Regelui îl ia democraţia individuală[1]. Potrivit acestei doctrine, individul este privit prin prisma intereselor individuale. Omul-cetăţean deţine în mod natural drepturi imprescriptibile care îl opun statului. Dar cum o asemenea concepţie risca să degenereze în anarhie socială, s-a configurat teoria contractului social potrivit căreia indivizii deţinători ai suveranităţii naţionale, renunţă la o parte din libertăţile şi drepturile lor naturale în folosul statului care, în schimb, îşi asumă obligaţia de a respecta şi apăra drepturile rămase individului[2].

Liberalismul a dezvoltat concepţia individuală despre oameni nevoiţi să conviețuiască în societate. Într-un fel sau altul, viaţa personală a individului, se desfăşoară în cadrul societăţii şi se află într-o legătură directă cu statul. Dar cum statul tinde să-şi lărgească sfera de exercitare a puterii politice, afectând libertăţile individului, acesta este nevoit să lupte pentru a i se recunoaşte şi respecta un anumit cadru de manifestare a personalităţii sale, dincolo de care acţiunea statului este ilegitimă şi poate fi respinsă prin mijloace juridice. Astfel, individul va fi ferit de orice ingerinţă sau presiune statală arbitrară. Din această perspectivă, statului îi revine sarcina de a proteja drepturile şi libertăţile cetăţeanului.

3.2. Principiul legalităţii

Principiul legalităţii presupune, în primul rând, ca cele mai importante relaţii sociale să fie reglementate prin norme juridice generale şi impersonale, de către un organism reprezentativ (parlament) ales în mod democratic şi care exprimă în mod real voinţa şi interesele fundamentale ale naţiunii. În al doilea rând, principiul

---

[1] A se vedea, pentru o perspectivă istorico-politică şi filozofică a curentului liberalismului: *P. Manet*, Istoria intelectuală a liberalismului, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 125-129; *F. Furet*, Reflecţii asupra Revoluţiei franceze, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 105-116. A se vedea şi *C. Nica*, Liberalismul şi societatea modernă, în Noua Alternativă, Bucureşti, 1995, p. 62-87.

[2] A se vedea, în acest sens, *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuţi, 1944, p. 3-4. Contractualismul modern reprezintă o adevărată cotitură în istoria gândirii politice, multă vreme dominată de organicism, deoarece răsturnând raportul dintre individ şi societate, el face din societate nu un fapt natural, care există independent de voinţa indivizilor, ci un corp artificial, creat de indivizi după chipul şi asemănarea lor, pentru satisfacerea intereselor şi nevoilor proprii şi pentru deplina exercitare a drepturilor lor. La rândul său, acordul aflat la originea statului este posibil, deoarece conform teoriei drepturilor naturale, în natură există o lege care atribuie tuturor indivizilor anumite drepturi fundamentale, la care individul poate renunţa numai de bună voie, în limitele în care această renunţare, în concordanţă cu renunţarea analogă a tuturor celorlalţi, permite constituirea unei vieţi libere şi ordonate (*N. Bobbio*, op. cit., p. 35).

legalităţii presupune ca întreaga conduită a indivizilor ca şi activitatea autorităţilor publice să fie conforme normelor generale şi impersonale adoptate de parlament.

Acest principiu se opune liberului arbitru potrivit căruia anumiţi indivizi sau grupul social care exercită autoritatea asupra întregii colectivităţi, impune propria voinţă ca voinţă general-obligatorie colectivităţii respective. Pentru a preveni manifestarea arbitrariului care generează de la sine tirania liderului, colectivitatea socială găseşte în lege remediul cel mai eficient.

„Domnia legii", şi în consecinţă principiul legalităţii s-au forjat într-un proces istoric la care şi-au adus contribuţia diferite colectivităţi naţionale. Practic, fiecare stat care şi-a întemeiat organizarea socială pe respectul legii a conferit principiului legalităţii conotaţii distincte.

În epoca modernă, principiul legalităţii s-a impus îndeosebi sub influenţa Revoluţiei franceze de la 1789. Rădăcinile sale istorice sunt însă mult mai vechi şi au apărut iniţial în Anglia.

Este important de subliniat că, în concepţia politică occidentală, caracterul obligatoriu al legii se referă deopotrivă atât la individ, cât şi la autorităţile publice, inclusiv la stat. Cu alte cuvinte, statul, autorităţile publice (guvernanţii), funcţionarii publici sunt obligaţi să respecte legea ca orice cetăţean.

Privite din perspectiva principiului legalităţii, raporturile între stat şi lege sunt exprimate cel mai sugestiv prin doctrina statului de drept[1]. Potrivit acestei teorii, statul este obligat să se supună propriilor legi care exprimă, de altfel, interesele fundamentale ale societăţii. În acest fel, statul îşi autolimitează puterea[2].

În epoca contemporană, principiul legalităţii a devenit un principiu fundamental al tuturor sistemelor de drept constând în respectarea întocmai a legii de către destinatarii ei: cetăţenii şi statul.

În statele Europei Occidentale – state cu vechi tradiţii democratice – respectarea legii este nu numai un principiu de drept ci şi o puternică trăsătură de conduită socială şi a activităţii statale.

3.3. Concepţia occidentală asupra libertăţii

Asupra acestei probleme, gândirea occidentală este întrucâtva diferită de concepţiile ţesute în jurul omului de filozofia antică şi de morala creştină. Punctul forte al gândirii politice greceşti era libertatea de participare a cetăţeanului la viaţa politică a Cetăţii[3]. Această participare era dovada libertăţii sale şi culmea exerciţiului democratic.

La începutul secolului al XIV-lea, în Europa Occidentală, tema libertăţii omului este tratată sporadic ca o trăsătură naturală a fiinţei umane decurgând din preceptul religiei creştine potrivit căruia orice făptură omenească fiind alcătuită după chipul şi asemănarea lui Dumnezeu, trebuie să se bucure de libertate potrivit dreptului natural.

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 13-28.

[2] A se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Bucureşti, 1915, p. 22-24.

[3] A se vedea *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001, p. 212.

Această concepţie, profund progresivă, revoluţionară pentru epoca la care ne referim, se regăseşte, de pildă, transpusă în termeni juridici în două ordonanţe emise de regii Franţei, Filip cel Frumos în anul 1311 şi Ludovic al X-lea în anul 1315, prin care aceştia încercau să desfiinţeze relaţiile de iobăgie. Argumentul adus de ei consta în concepţia potrivit căreia „după dreptul natural, fiecare trebuie să se nască liber". Aşa cum afirma prof. Negulescu, comentând contextul social-istoric al emiterii celor două ordonanţe, lumea nu era însă pregătită, pe atunci, să recepteze apelul celor doi monarhi.

Principiul libertăţii naturale a individului a prins însă într-un alt domeniu, mult mai important pentru viaţa socială[1]. De vreme ce oamenii se năşteau liberi, era ilegitim să fie supuşi unei puteri absolute. Ca atare, dreptul de a reglementa conduita socială nu mai putea aparţine unei singure persoane (Regele), ci întregii comunităţi constituită din oameni liberi. Pe această construcţie teoretică, s-a forjat instituţia Parlamentului, în care reprezentanţii Naţiunii vor elabora legile. Dreptul poporului de a-şi face legile (prin reprezentanţii săi) a constituit de la început un corolar al libertăţii sale naturale[2].

Sub înrâurirea concepţiilor apărute la adăpostul Revoluţiei burgheze de la 1789, unul dintre curentele filozofiei liberale, „liberalismul independenţilor", a conceput libertatea ca o posibilitate recunoscută şi garantată de stat de a te bucura în mod nestingherit de un statut de independenţă faţă de factorii politici[3]. Potrivit acestei concepţii, ilustrată îndeosebi de filozoful francez B. Constant, parlamentul nu reprezintă naţiunea, ci interesele cetăţenilor; votul trebuie să fie rezervat proprietarilor şi celor a căror pregătire sau cultură le permite să se pronunţe sau să decidă în probleme de guvernare[4]. Acest „liberalism al independenţilor" reprezintă o balanţă între susţinătorii vechiului regim politic absolutist şi partizanii democraţiei. Constant îşi dezvoltă ideile politice în lucrarea sa de bază apărută în 1815, *Principes de politique*. Constant prezintă în această lucrare trăsăturile unui regim reprezentativ: responsabilitatea ministerială; puterea legislativă exercitată de un parlament bicameral; apărarea libertăţilor comunităţilor locale şi a libertăţilor religioase. În concepţia lui Constant, statul, redus la rolul de casier, subvenţionează societatea, dar nu o controlează. În ceea ce priveşte instituţia monarhică, el apreciază că monarhul, „situat deasupra agitaţiilor omeneşti", trebuie să domnească, nu să guverneze[5].

Exponent al înaltei burghezii, filozoful francez consideră că proprietatea (instituţia care conferă siguranţă, independenţă şi securitate socială oricărui individ) este singura în măsură să furnizeze răgazul indispensabil pentru dobândirea inteligenţei şi sinceritatea judecăţilor de valoare; doar ea singură îi face capabili pe oameni să exercite drepturile politice.

---

[1] *J. Karpinski*, A.B.C.-ul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993, p. 32-44.

[2] A se vedea *P.P. Negulescu*, Filozofia Renaşterii, vol. III, Ed. Cugetarea, Bucureşti, 1945, p. 169-170.

[3] Pentru o analiză mai largă, a se vedea *P. Manet*, op. cit., p. 125-141.

[4] A se vedea, *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 212-213.

[5] A se vedea: *J. Touchard*, Histoire des idees politiques, vol. II, P.U.F., Paris, 1978, p. 523-524; *P. Manet*, op. cit., p. 130-141.

Noţiunea occidentală a libertăţii, definită de liberalismul tradiţional, are două sensuri: pe de-o parte, ea constă în afirmarea prerogativelor şi drepturilor individuale sacre ale persoanei; pe de altă parte, implică limitarea strictă a rolului şi funcţiilor statului, denumit „paznic de noapte", la menţinerea unui minim de ordine în societate. Adepţii acestei concepţii susţineau că statul, fiind un „rău necesar", nu poate fi înlăturat, ci doar împiedicat să acţioneze împotriva individului, tocmai prin proclamarea libertăţilor acestuia. Libertatea joacă, astfel, rolul unui sistem de apărare a individului împotriva posibilelor acte de uzurpare a drepturilor sale de către putere. Nu este vorba de o libertate abstractă, ci de o libertate politică, economică, religioasă etc.

Sfera cea mai largă de aplicare a acestei concepţii a fost economia. Aşa s-a conturat liberalismul economic. Potrivit acestei concepţii, fiecărui individ trebuie să i se recunoască dreptul de a-şi organiza şi reglementa de sine stătător activităţile economice, afacerile comerciale pe baza liberei iniţiative. Aceasta este, de altfel, esenţa doctrinei *Laissez faire, laissez passer* care a permis, îndeosebi în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, afirmarea dinamică a revoluţiei tehnico-ştiinţifice şi, pe această bază, dezvoltarea relaţiilor de producţie capitaliste, iar pe plan social, dezvoltarea capitalismului[1)].

Într-o etapă ulterioară, lipsa de interes a statului occidental faţă de problemele economice şi dezvoltarea relaţiilor de producţie capitaliste, structurarea pe plan social a burgheziei şi formarea vârfurilor financiare, comerciale şi industriale ale acesteia, au permis apariţia unei puteri economice capabile să lupte cu succes împotriva puterii politice, reuşind deseori s-o influenţeze şi s-o stăpânească în mod efectiv[2)]. Victimă a propriei sale slăbiciuni în faţa liberalismului, puterea politică a fost de multe ori neputincioasă, deciziile sale coincizând cu interesele marii finanţe sau ale marii industrii în detrimentul marii majorităţi a populaţiei.

Dar, aşa cum adesea neputinţa unui organism social provoacă în interiorul acestuia impulsul revigorării, tot astfel, organismul politic dominat de puterea economică discreţionară, trece după primul război mondial la ofensivă. Cât timp mecanismele producţiei şi pieţei capitaliste se autoreglau, mai mult sau mai puţin spontan, prin acţiunea liberei concurenţe, doctrina liberală rămânea dominantă. Complexitatea crescândă a economiei ca urmare a dezvoltării forţelor de producţie, ca şi concentrarea şi centralizarea capitalului, fac această autoreglare imposibilă. De aici, nevoia intervenţiei statului subliniată din diferite perspective şi renunţarea, cel puţin parţială, la principiile liberalismului clasic[3)]. Acesta a fost punctul de demarcaţie între liberalismul secolului al XVIII-lea şi neoliberalismul care avea să capete o influenţă deosebită după primul război mondial în Europa Occidentală şi în S.U.A.[4)]

[1)] *J. Touchard*, op. cit., p. 616-619.

[2)] *C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 180, 181.

[3)] *O. Trăsnea*, Doctrine politice ale capitalismului contemporan, Ed. Politică, Bucureşti, 1977, p. 176. A se vedea şi *C. Nica*, op. cit., p. 217 şi urm.

[4)] *O. Trăsnea*, op. cit., p. 175-194; *Ş. Zeletin*, Neoliberalismul. Studii asupra istoriei şi politicii burgheziei române, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992, p. 83-135.

Exponenţii neoliberalismului afirmă că principiile „liberalismului nostalgic", cum îl numea J. Touchard, rămân perfect valabile, că ele nu au fost niciodată aplicabile în mod satisfăcător şi că tot „răul" existent în societate se datorează intervenţiei statului în probleme care nu sunt de competenţa sa. Soluţia preconizată pentru ieşirea din această criză – în primul rând o criză economică – pare simplă: trebuie să se revină la principiile individualismului şi ale liberei concurenţe[1)].

3.4. Democraţia şi pluralismul politic

Democraţia este unul dintre conceptele cheie ale guvernării şi singura alternativă la conducerea tiranică[2)]. Luând ca punct de reper sensul etimologic al democraţiei, Abraham Lincoln spunea în discursul ţinut la ceremonia comemorativă de la Gettysburg în 19 noiembrie 1863 (Gettysburg Address) că „guvernământul democratic constă în guvernarea poporului de către popor şi pentru popor"[3)]. Acest concept nu este însă rezultatul unor cercetări pur teoretice, analitice ori al unei activităţi publicistice. Aşa cum bine s-a subliniat, societăţile democratice nu au fost născocite de planificatori sociali, cărora să le fi fost apoi dată sarcina de a-şi materializa ideile[4)]. La o analiză foarte sumară a regimului democratic, acesta ar putea fi definit ca regimul în care poporul îşi desemnează prin alegeri libere reprezentanţii în parlament şi în organisme ale comunităţilor locale şi se bucură de drepturi şi libertăţi publice. Definiţia evocată poate duce însă pe cineva neexperimentat în eroare. Poate exista un regim politic reprezentativ rezultat prin fraudă electorală sau corupţie clientelară şi în care conţinutul libertăţilor publice este practic anulat de lipsa

---

[1)] *J. Touchard*, op. cit., p. 822-828.

[2)] *P.P. Negulescu*, Destinul omenirii, vol. I, Fundaţia pentru Literatură şi Artă Regele Carol al II-lea, Bucureşti, 1938, p. 88-184.

[3)] Istoria politică din numeroase state a dovedit, din păcate, că definiţia guvernământului democratic formulată de preşedintele american în 1863 este incompletă. Într-o democraţie reprezentativă autentică, puterea trebuie să fie deţinută de popor, exercitată de acesta în beneficiul său şi sub controlul său. Numai astfel cetăţenii unui stat vor fi liberi. Dacă poporul nu are pârghii de control asupra celor care îl guvernează, mai devreme sau mai târziu, va fi deposedat de putere, iar importanţa şi utilitatea lui socială se vor reduce la forţa sa de muncă şi plata taxelor şi impozitelor datorate statului. Acest adevăr simplu şi de bun simţ politic a fost observat şi utilizat în interes partizan de conducătorul partidului comunist român, Nicolae Ceauşescu la Conferinţa naţională a partidului din 14-16 decembrie 1987. Cu acest prilej, Nicolae Ceauşescu spunea: „Trebuie să facem astfel încât activitatea tuturor organelor, de sus până jos, să se afle permanent sub controlul poporului, să răspundă în faţa poporului de felul cum îşi îndeplinesc misiunea încredinţată. Trebuie să se înţeleagă că toate organismele de stat nu funcţionează deasupra poporului, ci sunt în serviciul acestuia, că ele răspund în faţa poporului de felul cum îşi îndeplinesc misiunea". A se vedea N. Ceauşescu, Raport la Conferinţa Naţională a Partidului Comunist Român, 14-16 decembrie 1987, Ed. Politică, Bucureşti, 1987, p. 39-40. Esenţa politică a acestui discurs o regăsim în art. 69 alin. (1) din Constituţia României, potrivit căruia: *„În exercitarea mandatului, deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului"*.

[4)] *J. Karpinski*, op. cit., p. 26.

garanţiilor reale pentru exercitarea acestora. Majoritatea parlamentară, care este elementul esenţial al democraţiei, se poate realiza cu instrumente legale, utilizate însă fraudulos, cumpărarea de voturi, manipularea electoratului, fiind exemple de acum foarte bine cunoscute. Aceasta face să apară o prăpastie între conceptul teoretic al democraţiei reprezentative şi „democraţia reală". Iată unele întrebări care ilustrează afirmaţia anterioară: până unde reprezentanţii poporului îl reprezintă pe acesta şi până unde îşi „servesc" propriul partid? Cât de reprezentativi pentru corpul electoral din circumscripţii mai sunt deputaţii şi senatorii care migrează de la un grup parlamentar la altul?

Sunt câteva elemente esenţiale ale guvernării democratice în lipsa cărora democraţia rămâne un termen de dicţionar politic. Acestea sunt:

a) dreptul de aţi susţine argumentat opinia despre o problemă de interes comunitar şi de a participa efectiv la o dezbatere organizată transparent pentru o astfel de analiză;

b) dreptul de a decide asupra soluţiei propuse pentru rezolvarea problemei respective;

c) dreptul de a critica cu argumente rezonabile soluţia aleasă de majoritate;

d) dreptul de a controla modul în care este pusă în practică soluţia decisă de majoritate.

Democraţia ca modalitate de guvernare şi instituţiile sale de bază, cum sunt, de pildă, alegerile parlamentare, guvernul reprezentativ, imunitatea parlamentarilor, opoziţia politică etc., s-au format de-a lungul unui îndelungat proces istoric. Fundamentarea teoretică a acestor instituţii s-a înfăptuit în epoca modernă sau relativ recent, dar rădăcinile istorice ale democraţiei ca practică politică se regăsesc în antichitatea greacă şi romană[1)].

În sistemele de guvernământ ale Greciei şi Romei antice (îndeosebi, în perioada republicii romane), se află conotaţiile originare ale conceptului actual al democraţiei occidentale.

Democraţia a fost redescoperită şi valorificată teoretic şi practic în noi condiţii istorice şi naţionale în timpul Renaşterii. Statul care şi-a adus cea mai mare contribuţie la reforjarea practică a democraţiei, în special a democraţiei parlamentare şi a guvernării reprezentative, a fost Regatul Angliei. În timpul feudalismului, forme embrionare ale democraţiei s-au manifestat şi în unele regiuni din Europa Centrală, cum ar fi Franţa, Italia, Elveţia, Polonia, Germania ş.a., însă de ele beneficiau fie înalta nobilime şi reprezentanţi ai clerului, fie noua clasă în formare – burghezia.

Gândirea politică din veacul al XVIII-lea şi îndeosebi ideile liberale ale Revoluţiei franceze de la 1789 au dat un puternic impuls nu numai activităţii teoretice legată de democraţie, ci şi extinderii acesteia ca practică politică propriu zisă în toate statele occidentale, precum şi în unele state care cunoscuseră până atunci guvernarea autocrată[2)].

[1)] *J.P. Vernant*, op. cit., p. 29-38, 56-68, 92-108.

[2)] *C. Nica*, op. cit., p. 62-96.

Revoluţia franceză a cristalizat conceptele-cheie ale democraţiei, printre care menţionăm: egalitatea, libertatea, drepturile omului şi ale cetăţeanului, responsabilitatea guvernanţilor faţă de guvernaţi. În prezent, sistemele constituţionale occidentale sunt indisolubil legate de democraţie, bazată după unii autori pe următoarele valori primordiale:

a) soluţionarea pe cale paşnică, prin dialog, a disputelor de ordin public, economic, ideologic ş.a., între forţele politice şi sociale, între stat şi cetăţeni şi realizarea pe această cale a consensului şi echilibrului social;

b) asigurarea pe o cale neviolentă, într-o societate aflată într-o continuă şi dinamică transformare (ca proces istoric obiectiv), a unor schimbări de natură social-politică, economică ş.a., impuse de progresul general al societăţii respective. Este esenţial ca aceste schimbări să fie în beneficiul întregii colectivităţi;

c) succesiunea guvernanţilor la conducerea societăţii, în funcţie de voinţa majorităţii electoratului, exprimată prin alegeri libere şi periodice la care au posibilitatea de a propune candidaţi, în condiţiile de egalitate, toate partidele politice;

d) minimum de represiune socială şi reglementarea prin lege în mod strict a condiţiilor în care forţa represivă a statului poate fi folosită de organismele competente; armata şi poliţia să se afle în slujba naţiunii şi nu a guvernanţilor de moment;

e) dreptul cetăţenilor de a controla activitatea parlamentului şi a executivului şi de a cere prin mecanismele constituţionale schimbarea guvernanţilor sau de a impune prin forţă înlăturarea acestora dacă s-ar face vinovaţi de conducere tiranică;

f) diversitatea, indiferent că este vorba de o diversitate politică, economică, culturală, etnică, ideologică ori religioasă;

g) supremaţia legii. Legea este privită în acest caz ca instrument de exprimare a intereselor fundamentale ale colectivităţii şi a „Binelui comun" al societăţii respective[1)].

Adesea, acestor valori li se adaugă capacitatea sistemului politic de a integra şi promova, în beneficiul optimizării actului de decizie democratică, a progresului ştiinţific.

Ca fundament al sistemelor constituţionale occidentale, democraţia (politică) pune accentul pe participarea colectivităţii la adoptarea deciziilor ce o privesc sau cel puţin pe influenţarea acestora. Cum societăţile contemporane nu pot asigura exercitarea directă a democraţiei, ca în Grecia antică, s-a optat pentru instituţiile reprezentative (aportul teoriei şi practicii politice britanice). Statele din Europa Occidentală au perfecţionat sistemul reprezentării intereselor generale ţinând seama de următoarele cerinţe:

a) instituţiile reprezentative să exprime interesele tuturor claselor sau categoriilor sociale;

b) selectarea reprezentanţilor printr-un sistem de selecţie care presupune: stabilirea candidaţilor de către partidele politice şi desemnarea directă şi periodică a acestora de către alegători; cu alte cuvinte, legitimitatea politică a guvernanţilor să fie conferită de popor în funcţie de rezultatele alegerilor generale;

[1)] A se vedea *H.B. Mayo*, An introduction to Democratic Theory, Oxford University Press, New York, 1960, p. 218-230.

c) recunoaşterea dreptului opoziţiei de a critica deciziile guvernului şi de a întreprinde demersuri pentru schimbarea acestuia pe cale democratică, legală;

d) transparenţa actului de decizie şi controlul opiniei publice asupra activităţii guvernanţilor;

e) largi libertăţi politice acordate cetăţenilor, îndeosebi drepturile electorale şi libertatea de organizare politică şi de asociere;

f) respectarea strictă a legilor;

g) exercitarea puterii politice ca o funcţie socială (puterea se exercită exclusiv în interesul guvernaţilor);

h) asigurarea unei solide culturi politice, nu numai în înţelesul dobândirii de către cetăţean a unui *sumum* de cunoştinţe despre guvernarea democratică, ci, îndeosebi în înţelesul însuşirii de către acesta a normelor de comportament democratic, precum egalitatea, dialogul, respectarea opiniilor adversarului politic, compromisul, acceptarea opiniei majorităţii, exprimarea liberă a protestului, accesul la informaţie ş.a.

Toate aceste cerinţe sunt pe deplin satisfăcute şi asigurate printr-o îndelungată tradiţie democratică de către statele occidentale.

Ca fenomen sociologic, pluralismul politic este indisolubil legat de societatea occidentală şi constă în confruntarea liberă, în lupta electorală pentru cucerirea şi exercitarea puterii între partidele şi formaţiunile politice[1]. Într-un sens general, pluralismul politic înseamnă libertatea de a-ţi exprima de pe poziţiile unei platforme sau ale unui program politic coerent structurat, sau ale unei structuri organizatorice cu caracter de partid, opiniile privind orice aspecte ale vieţii sociale. Esenţa pluralismului politic constă, cu alte cuvinte, în existenţa mai multor partide sau formaţiuni politice ce-şi dispută voturile electoratului, fiecare dintre acestea având la dispoziţie condiţii egale de desfăşurare a campaniei electorale, precum şi în stabilirea unui statut al opoziţiei care garantează partidelor care au pierdut alegerile sau care dispun de mai puţine mandate în parlament să-şi exprime liber poziţia, chiar în confruntare cu partidul sau coaliţia guvernamentală[2]. În cadrul pluralismului politic, lupta dintre partide este o luptă între programe politice, între ideologii, dintre care sunt excluse instrumente guvernamentale, metode represive, de comandă, manipularea electoratului, abuzurile etc.

În afara acestui tip de pluralism, există pluralismul sindical, pluralismul cultural, confesional, etnic etc. Aceste categorii de pluralism, la care se pot adăuga, firește, şi multe altele, fără a vulgariza nicidecum conceptul ştiinţific de pluralism, nu au însă neapărat o relevanţă pe planul dreptului constituţional.

Pentru sistemul constituţional al unui stat, are relevanţă, în primul rând, pluralismul politic, deoarece acesta este un element fundamental al procesului de cucerire şi exercitare a puterii, de conducere socială.

---

[1] A se vedea, pentru o analiză de detaliu a noţiunii de pluralism, *J.P. Bizeau*, Pluralisme et democratie, in Revue de droit publique et de la science politique en France et à l'étranger nr. 2/1993.

[2] A se vedea, pe larg, procesul istoric de apariţie şi instituţionalizare a opoziţiei, în *G. Ionescu, I. de Madariaga*, Opoziţia, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 20-75.

În sens restrâns, pluralismul politic ca fenomen sociologic, este sinonim cu existenţa şi funcţionarea în condiţii de egalitate juridică a mai multor partide ce îşi dispută, aşa cum am arătat deja, adeziunea electoratului şi, în funcţie de aceasta, accesul la procesul de exercitare a puterii. În ceea ce priveşte partidele politice, trebuie subliniat că existenţa, numărul, structura şi scopurile acestora afectează normele constituţionale şi instituţiilor politice într-o manieră semnificativă[1]. Opusul pluralismului politic, în sensul restrâns al conceptului este sistemul partidului unic, în care puterea este concentrată la un pol al societăţii şi în care se instituie o doctrină şi o ideologie dominante. Într-o societate construită pe modelul partidului unic, însuşi dreptul la asociere este afectat, de vreme ce singura modalitate şi „libertate" de a te asocia din punct de vedere politic este circumscrisă la un partid unic, a cărui ideologie şi disciplină cvasicazonă convertesc conştiinţa individului la un *sumum* de precepte şi adevăruri prefabricate.

Istoria recentă a civilizaţiei umane relevă importanţa idealurilor perene ale democraţiei – libertatea; egalitatea; suveranitatea poporului şi participarea sa la guvernare; pluralismul politic şi ideologic ş.a. Toţi conducătorii de state, inclusiv cei ai unor state socialiste, au proslăvit, chiar într-o formă atrăgătoare, cel puţin unele dintre aceste idealuri. Practica socială arată însă că nu este suficient să proclami formal concepte-cheie ale unei anumite filozofii politice, ci să construieşti instrumentele aplicării acesteia. Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat că ceea ce face ca un sistem de guvernare să fie apreciat ca democratic nu sunt numai conceptele pe care se bazează sau valorile pe care le promovează, ci modul cum funcţionează acest sistem şi cum este receptat în conştiinţa socială a celor guvernaţi.

3.5. Separaţia puterilor şi echilibrul între structurile de guvernare

Principiul fundamental aflat la baza organizării şi funcţionării aparatului de stat în sistemele constituţionale occidentale este, aşa cum am văzut, principiul separaţiei celor trei puteri: legislativă, executivă şi judecătorească. Fiecare dintre acestea este învestită cu anumite prerogative, niciuna dintre puteri neavând posibilitatea de a uzurpa atribuţiile celeilalte. Este adevărat că între organismele care exercită în mod exclusiv prerogativele unui anumit tip de putere, există întrepătrundere funcţională şi, chiar o colaborare, menite să asigure armonia procesului de conducere socială şi împiedicarea abuzului unei puteri faţă de altă putere. Citind lucrarea lui Montesquieu în care acesta analizează separaţia şi echilibrul puterilor, am putea fi tentaţi să tragem o linie de demarcaţie netă între puterea legislativă şi puterea executivă şi să spunem că autorităţile care corespund celor două puteri şi le exercită funcţiile ar fi total separate. O astfel de concluzie este greşită. Autorităţile respective interacţionează, sunt legate între ele prin principiul cooperării instituţionale loiale. Cu toate acestea, în condiţiile jocului politic în care partidele, îndeosebi cele parlamentare, coagulează interesele şi cerinţele de moment ale populaţiei, ele sunt cu adevărat entităţile care pun în mişcare raporturile între puterea legislativă şi cea executivă. Partidele

[1] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977, p. 202.

stabilesc în propriile laboratoare direcţiile principale ale dezvoltării unei ţări, impun reforme economice, sociale şi chiar constituţionale, conduc practic societatea. De la stabilirea numărului de alegători, până la calcularea rezultatelor alegerilor legislative, europarlamentare, prezidenţiale sau locale, de la elaborarea programelor de guvernare până la înfăptuirea acestora pe parcursul unei legislaturi, partidele sunt cele care stabilesc şi înfăptuiesc cu ajutorul parlamentului şi al guvernului politica internă şi externă a unei ţări. Dacă este aşa, şi aşa este, teoria separaţiei şi a echilibrului între cele trei puteri ar trebui regândită şi reconfigurată prin impactul partidelor politice asupra funcţionării puterilor statului. Practic, rolul constituţional al celor două puteri constituite conform principiului reprezentării este preluat de partidele aflate la putere. În umbra şi din ordinul acestora, parlamentul legiferează ceea ce partidul de guvernământ a decis deja. În condiţiile în care guvernul controlează parlamentul prin majoritatea parlamentară, practic forul legislativ se transformă în maşină de vot disciplinată. Nici puterea de control a opoziţiei nu mai este o forţă deoarece instrumentele sale de control vor fi lipsite de eficienţă prin refuzul majorităţii de a le susţine. Toate acestea se datorează faptului că sursa puterii s-a deplasat de la popor la partidele politice[1)].

La baza principiului separaţiei puterilor se află ceea ce în doctrină se numeşte *checks and balances,* formulă care constă într-un mecanism de verificare reciprocă între puteri şi în asigurarea unui echilibru funcţional între ele.

De altfel, viaţa socială şi statele occidentale se bazează în general, pe ideea de echilibru: echilibru între puteri; echilibru între partidele politice; echilibru între patronat şi sindicate; echilibru între sectorul public şi cel privat; între stat şi biserică; între cerere şi consum; între autoritatea publică şi drepturile omului, echilibrul între clasele sociale ş.a.[2)] Evident, echilibrul social nu înseamnă neapărat şi automat armonie socială. Acest echilibru nu exclude deci conflictele sociale, politice, etnice, profesionale[3)]. Important este însă faptul că societatea occidentală deţine pârghiile politice, juridice, ideologice, economice pentru a stăpâni eventualele focare de tensiune socială şi că factorii implicaţi ajung întotdeauna la un compromis deloc jenant pentru vreunul dintre actorii vieţii sociale.

[1)] A se vedea şi *P. Manent*, O filozofie politică pentru cetăţean, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2003, p. 31. Un alt reputat autor francez, Dominique Rousseau, referindu-se la reprezentarea naţiunii de către parlamentari, spunea că aceştia exprimă mai mult voinţa partidelor lor decât pe cea a naţiunii. (*D. Rousseau*, Droit contentieux constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1990, p. 372 şi I. Deleanu, Instituţii politice şi proceduri constituţionald în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 233.

[2)] *C. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 182- 183.

[3)] Indicarea elementelor între care s-a stabilit un echilibru este minimală. Pot fi date încă multe alte exemple din practica socială referitoare la echilibrul între multitudinea de elemente componente ale societăţii. Am insistat pe resorturile şi motivaţia echilibrului social care caracterizează societatea occidentală contemporană şi nu pe aspecte funcţionale ale unui anumit echilibru social. În legătură cu originea principiului echilibrului între forţele sociale, ca şi între puterile politice ce se confruntă pe plan naţional, a se vedea *D.C. Dănişor*, Spre o nouă teorie a echilibrului politic, R.D.P. nr. 2/1995.

Raţiunea care stă la baza echilibrului social general este împiedicarea manifestării hegemoniei unei puteri constituţionale, a unui partid, a unui sindicat sau a unei clase sociale, în detrimentul altora, dar şi evitarea încălcării ordinii constituţionale stabilită prin voinţa neviciată a Naţiunii. Pentru păstrarea acestui echilibru, societatea a creat diverse mecanisme de reglare a potenţialelor dezechilibre. Aceste mecanisme sunt de o mare diversitate, cuprinzând pârghii constituţionale, norme juridice, instrumente educaţionale ş.a. Toate aceste mecanisme pot fi studiate foarte bine dintr-o perspectivă sociologică.

Într-un îndelungat proces, motivaţia şi instrumentele de asigurare a echilibrului social s-au imprimat în conştiinţa socială, în comportamentul individual, fiind semnificative pentru gradul de conştiinţă şi cultură politică ale unei comunităţi sau grup social, ale unui individ.

3.6. Influenţe ale creştinismului asupra regimurilor politice contemporane

Creştinismul are un mare merit: acela de a fi introdus în filozofia socială şi practica politică a guvernanţilor o nouă concepţie despre om, atât în ceea ce priveşte raporturile sale cu semenii săi, dar şi cu statul şi societatea. Creat de Dumnezeu, „după chipul şi asemănarea acestuia", omul datorează divinităţii creştine supunere absolută. Supunerea faţă de Dumnezeu şi faţă de învăţătura pe care acesta a dat-o oamenilor este, aşa cum se ştie, un precept fundamental al religiei creştine în general. Dar cum ordinea socială este stabilită tot de Dumnezeu, omul este obligat să dea ascultare şi autorităţilor laice (civile) care răspund de menţinerea ordinii sociale. Aceasta a fost justificarea predilectă a Bisericii catolice timp de sute de ani pentru menţinerea autorităţii sale nu numai asupra oamenilor (de obicei necontestată de nimeni), ci şi asupra dinastiilor ce s-au perindat pe tronurile Europei.

Creştinismul a putut să influenţeze gândirea politică a guvernanţilor ca şi conduita socială a celor guvernaţi, la scară continentală şi, treptat planetară, deoarece spre deosebire de toate religiile păgâne care aveau un caracter local (naţional), creştinismul a avut chiar iniţial o vocaţie universală. „Mergeţi şi învăţaţi toate popoarele" i-a îndemnat Iisus Hristos pe ucenicii săi.

În acest fel, morala creştină ca şi preceptele sociale ale creştinismului, printre care la loc de frunte se situează solidaritatea umană, toleranţa şi iertarea, mila pentru cei nevoiaşi, se răspândesc rapid pe întreg continentul european. Asemenea principii sunt invocate deopotrivă de principi ca şi de cler. Şi aceasta în pofida unui alt îndemn al Mântuitorului: „Daţi Cezarului ce este al Cezarului şi lui Dumnezeu ce este al lui Dumnezeu", ceea ce însemna în mod clar separarea netă a Bisericii de stat[1)].

Într-o lume a marilor diversităţi politice şi a diversităţilor permanente între conducătorii de state, Biserica catolică a avut în Evul Mediu un rol catalizator al normelor şi credinţelor religioase, deoarece a impus o unitate spirituală, o morală creştină

[1)] *St. Antim*, Concepţia economică a dreptului, Tipografia Gutenberg, Bucureşti, 1915, p. 122.

unitară din care au rezultat mai târziu o seamă de drepturi naturale – esenţiale nu numai pentru condiţia umană, ci şi pentru organizarea socială şi politică a statelor. Mai mult, papalitatea chiar a avut un anumit rol în reforjarea unei forme de guvernământ dispărute în Europa în timpul Imperiului Roman până în secolul trei al celui de-al doilea mileniu: republica.

În ceea ce priveşte caracterul regimurilor politice, creştinismul timpuriu aşează problemele şi instituţiile politice pe o scară a ierarhiei valorilor, întreaga societate civilă fiind subordonată în mod necesar autorităţii Bisericii.

Creştinismul a oferit puterii politice o natură divină. Suveranitatea vine de la Dumnezeu care a dăruit-o poporului. Poporul fiind însă prea numeros şi dispersat nu are posibilitatea s-o exercite în mod direct şi a delegat-o unui principe[1)].

Este adevărat că după victoria revoluţiilor burgheze, autoritatea Bisericii asupra vieţii politice rămâne mai mult ca un simbol, deşi multe dintre jurămintele rostite sub cupola Parlamentului se termină cu formula sacrosantă: „Aşa să-mi ajute Dumnezeu". În ultimă instanţă, politicul şi-a păstrat independenţa faţă de religie, iar statul faţă de Biserică.

O altă influenţă exercitată de către creştinism a fost acceptarea de către guvernanţi a ideii creştine că toţi oamenii sunt egali între ei şi că fiecare este dator să respecte demnitatea altuia. Transpusă pe plan juridic, această idee a stat la baza a numeroase norme juridice menite să apere libertatea şi demnitatea oamenilor: pedepsirea calomniei; interzicerea arestării sau reţinerii fără mandat şi pentru un timp nelimitat etc. Se poate spune, fără teama de a greşi, că cele mai multe dintre drepturile consfinţite astăzi în constituţiile moderne se regăsesc în precepte creştine privind raportul între om şi societate. Extinzând concepţia privind demnitatea proprie fiinţei umane, la raporturile între state, creştinismul a propovăduit, de asemenea, egalitatea între popoare, egalitatea între popoarele creştine, dreptul la autodeterminare al acestora, ideea de justiţie în relaţiile internaţionale ş.a.[2)]

§4. Tendinţe actuale în evoluţia sistemelor politice contemporane

Fundamentele teoretice ale sistemelor politice occidentale enunţate, se regăsesc, practic, în toate acţiunile organismelor de guvernare din statele respective. Este, totuşi, un adevăr de necontestat că problemele noi cu care se confruntă guvernanţii dintr-o ţară occidentală sau alta, care trebuie soluţionate prin instrumente constituţionale sau în temeiul acestora, au căpătat în ultima vreme o complexitate deosebită, nemaiputând fi abordate în tiparele constituţionale clasice.

Dintre aceste noi probleme, menţionăm următoarele:

a) se constată tot mai mult interesul indivizilor pentru formele democraţiei directe, participative, prin intermediul cărora pot determina sau influenţa adoptarea deciziilor, care îi privesc direct;

[1)] A se vedea, pe larg: *O. Drîmba*, Istoria culturii şi civilizaţiei, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1990, p. 31-313; *P.P. Negulescu*, op. cit., p. 161.

[2)] Ibidem.

b) în toate statele occidentale, procesul de decizie politică (legislativă şi executivă), cunoaşte un proces de modernizare informaţională, concomitent cu atragerea unor experţi competenţi, ca auxiliari tehnici ai guvernanţilor şi pe care aceştia îi consultă în luarea sau aplicarea deciziilor;

c) problemele economice şi financiar-monetare care confruntă aceste state şi se repercutează asupra populaţiei, generează, la rândul lor, probleme sociale ce trebuie soluţionate prin raportare la constituţie;

d) integrarea vest-europeană, cu toate structurile ei, cum sunt U.E., Consiliul Europei, uniuni vamale etc., generează, aparent, o contradicţie între organismele supranaţionale respective şi organismele de suveranitate naţională din fiecare ţară;

e) unele state occidentale unitare trebuie să facă faţă unor revendicări ale colectivităţilor locale care se împotrivesc centralizării şi militează, fie pentru federalizare sau regionalism politic accentuat, fie pentru o autonomie locală foarte extinsă, care să limiteze controlul Guvernului asupra comunităţii respective.

Pentru soluţionarea acestor probleme noi, la care se pot adăuga, firește, şi altele, guvernanţii din statele occidentale încearcă perfecţionarea sistemelor politice respective şi adaptarea acestora la noile cerinţe şi realităţi sociale.

În esenţă, se militează pentru:

a) creşterea gradului de responsabilitate a guvernanţilor faţă de electorat şi optimizarea raporturilor stat-cetăţean prin diversificarea modalităţilor de atragere a cetăţenilor la actul de guvernare, fie la nivel naţional, fie la cel al colectivităţilor locale. În acest fel, democraţia reprezentativă se îmbină cu democraţia participativă[1];

b) atragerea experţilor neangajaţi politic la procesul de decizie guvernamentală, la nivel central şi local, ceea ce modifică într-un fel statutul guvernanţilor, a căror decizie nu mai este exclusiv politică ci şi ştiinţifică, tehnică;

c) creşterea rolului puterii executive (în special al preşedintelui) în raport cu cel al parlamentului. Se constată astfel tendinţa Executivului de a limita puterea Legislativului;

d) modificarea, în unele ţări, a sistemului electoral pentru a curma posibilitatea de infiltrare a corupţiei;

e) extinderea sistemului de apărare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti prin organisme independente (ombudsmanul);

f) menţinerea unei compatibilităţi între organismele de suveranitate naţională şi obligaţiile statelor derivând din structurile comunitare;

g) aplicarea unor strategii de asistenţă socială care să ofere păturilor defavorizate certitudinea că nu sunt excluse din societate după ce îşi dau votul noilor guvernanţi.

---

[1] A se vedea, în acest sens, schimbarea raporturilor între democraţia reprezentativă şi cea directă, participativă în sistemul constituţional american în: *J. Naisbitt*, Megatendinţe. Zece noi direcţii care ne transformă viaţa, Ed. Politică, Bucureşti, 1989, p. 234-273; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 214, 215. În legătură cu raporturile între democraţia reprezentativă şi cea directă, a se vedea şi: *J.L. Quermonne*, Les régimes politiques occidentaux, Ed. du Seuil, Paris, 1994, p. 89-93; *L. Favoreau* (coord.), Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 531-537.

Capitolul III
Sistemul politic al Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord

§1. Unele trăsături generale ale formării sistemului politic britanic

Ceea ce frapează, în primul rând, pe analistul instituţiilor politice şi juridice britanice este, pe de-o parte, îmbinarea elementelor constituţionale cutumiare cu cele scrise şi, pe de altă parte, pragmatismul care stă la baza concepţiei politico-juridice şi, în general, a sistemului de drept englezesc. Cele două caracteristici împletite armonios conferă sistemului constituţional britanic o remarcabilă stabilitate, confirmată pe deplin de practica parlamentară ca şi de funcţionalitatea instrumentelor de guvernare.

Ca tip istoric de stat, statul englez s-a format într-un spaţiu geografic închis, datorită despărţirii Angliei prin Canalul Mânecii de continentul convulsionat de lupte politice şi cu un nivel scăzut al forţelor de producţie. La rândul său, dreptul constituţional este un produs al unei evoluţii politico-juridice şi social-economice îndelungate în acelaşi spaţiu geografic închis[1]. Condiţiile geografice şi politice în care s-au format statul şi naţiunea engleză – insularitatea, izolarea relativă de alte influenţe şi practici politice şi, prin urmare, imposibilitatea unei comparaţii a eficienţei diferitelor metode de guvernare – au influenţat într-o măsură considerabilă filozofia şi practica politică, valorile politice ale poporului, procesul de conducere socială ca şi psihologia actului de supunere a indivizilor faţă de autorităţile publice şi faţă de lege.

O privire retrospectivă în istoria politică a Angliei arată că în secolul al XIV-lea instituţiile constituţionale britanice erau deja conturate în linii esenţiale, iar spre sfârşitul secolului al XVI-lea, ele căpătaseră o fizionomie definitivă – rod şi al unei foarte dezvoltate gândiri politice pentru acea vreme, ca şi al unui pragmatism judiciar, ale cărui soluţii au rămas neclintite multe secole[2].

Ca orice alt sistem de drept, sistemul juridic britanic se sprijină pe principiul legalităţii. Dar în insulele britanice principiul legalităţii, „domnia legii" (legea este luată aici în sensul de normă general-obligatorie) sunt mult mai pline de conţinut decât pe continent. Aceasta, poate, şi ca rezultat al pragmatismului concepţiei juridice şi al perpetuării dreptului cutumiar. Domnia legii – scria cu aproape 90 de ani în urmă prof. George Alexianu, referindu-se la sistemul de drept englezesc – înseamnă

---

[1] *V.D. Zlătescu*, Geografie juridică contemporană, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 118-150.

[2] *P.P. Negulescu*, Destinul omenirii, vol. I, Fundaţia pentru Literatură şi Artă Regele Carol al II-lea, Bucureşti, 1938, p. 88 şi urm.

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

că toate organele statului respectă, ca şi orice individ, regula de drept prestabilită şi o consideră, atâta timp cât nu este abrogată, ca sacră. De asemenea, prof. Constantin Dissescu aprecia la începutul secolului că amintirea şi uzul zilnic al drepturilor şi libertăţilor individuale consfinţite de cutuma britanică sunt săpate adânc în viaţa poporului. Şi atât de adânc au fost săpate, încât nicio constituţie din lume nu a fost atât de puţin nesocotită cum a fost constituţia engleză[1)].

Câteva idei sunt cuprinse în aceste aprecieri:

a) la baza întregii activităţi sociale şi politice este aşezată legea;

b) guvernul nu are o putere arbitrară, puterea sa derivând din lege;

c) regula de drept se aplică în mod egal tuturor indivizilor şi persoanelor juridice, inclusiv autorităţilor publice;

d) toate regulile juridice ordinare din domeniul exercitării puterii politice alcătuiesc regimul constituţional, neexistând reguli cu valoare superioară şi reguli cu valoare inferioară, subordonate acestora.

În Anglia, la fel ca şi în celelalte state europene feudale, nu s-a simţit nevoia, multă vreme, a codificării dreptului public – ca de altfel a dreptului în general – întrucât cutuma constituţională era adânc înrădăcinată în conştiinţa socială. Este adevărat şi faptul că această cutumă nu avea o mare complexitate. Întocmirea în 1215 a unui document oficial *(Magna Charta Libertatum)* care constituie începutul constituţionalismului englez se explică prin faptul că raporturile juridice pe care le-a consfinţit acesta, drepturile baronilor pe care le-a reconfirmat şi le-a întărit, erau de provenienţă recentă, posterioare cuceririi Angliei de către normanzi şi, prin urmare, nu deveniseră cutumă[2)].

Ataşamentul faţă de lege este însoţit – ca o altă trăsătură distinctivă a sistemului constituţional – de ataşamentul pentru principiul libertăţii personale. În Anglia libertatea este înţeleasă într-un sens mult mai larg decât în alte state democratice[3)].

O altă trăsătură proprie sistemului constituţional britanic este absenţa unei constituţii în sensul formal al cuvântului. Aceasta nu înseamnă însă lipsa unei constituţii în sens material. Constituţia Angliei se prezintă ca un ansamblu suficient de coerent de cutume la care se adaugă texte juridice adoptate de Parlament având o valoare şi o

---

[1)] *G. Alexianu*, Drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 21. În legătură cu ataşamentul poporului englez faţă de rânduielile constituţionale, a se vedea *C.G. Dissescu*, Drept constituţional, Bucureşti, 1915, p. 219, 220.

[2)] *Magna Charta* nu stipula drepturi noi pentru diferite pături sociale, ci impunea doar respectarea de către Coroană şi administraţia regală a privilegiilor şi drepturilor intrate de mult în uz, ca şi în conştiinţa publică (*P.P. Negulescu*, op. cit., p. 89, 90). Magna Carta (din 11 februarie 1225 dată de regele Henric al III-lea) poate fi consultată în *St. Rials*, Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, Ed. Polirom, Iaşi, 2002, p. 351-353. De asemenea, este publicată de *E.F. Henderson*, Select Historical Documents od the Middle Age, George Bell and Sons, London, 1903, p. 135-148; *E.S. Tănăsescu*, în *Şt. Deaconu* (coord.), Codex Constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, vol. II, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2014, p. 215-223.

[3)] A se vedea, în acest sens, *A.H. Birch*, The British System of Government, Allen & Unwin, London, 1987, p. 13, 14.

importanţă deosebite pentru dezvoltarea instituţiilor politice din această ţară, ca şi pentru raporturile între guvernanţi şi guvernaţi[1)].

Acestea sunt: *Magna Charta Libertatum* (1215); *Petition of Rights* (1628); *Habeas Corpus Act* (1679); *Bill of Rights* (1689); *Act of settlement* (1701); *Reform Act* (1832); *Parliament Act* (1911); *Statutory Instruments Act* (1946), *Parliament Act* (1959) ş.a.

Alături de aceste acte există şi se aplică un mare număr de tradiţii şi cutume constituţionale având un rol funcţional bine stabilit. Ele sunt cunoscute şi respectate de către actorii politici; de existenţa şi obligativitatea lor este conştientă întreaga naţiune engleză, care le şi respectă cu scrupulozitate. Acesta este şi motivul pentru care ele continuă să se aplice ca simboluri constituţionale tradiţionale fără a se simţi nevoia de a fi codificate.

Astfel de cutume sunt, de pildă: formalismul acordului monarhului la dizolvarea Camerei Comunelor; alegerea primului-ministru din cadrul partidului politic care a obţinut victoria în alegerile generale; regula ca primul-ministru să fie membru al Camerei Comunelor; stabilirea mandatului Camerei Comunelor; solidaritatea ministerială în cazul prezentării demisiei de către primul-ministru; obligaţia monarhului de a semna legea votată de parlament ş.a.

Procesul de formare a instituţiilor de guvernare, în special a Monarhiei şi Parlamentului, a parcurs etape distincte[2)]. Mai întâi, s-a format Coroana ca simbol al autorităţii publice. Parlamentul a apărut mai târziu ca reacţie a burgheziei împotriva absolutismului regalităţii manifestat deseori în forme violente. Se consideră că prima adunare reprezentativă a fost Parlamentul convocat de regele Eduard I în 1295 şi format, pe lângă Camera înaltă (aristocraţia) din câte 2 cavaleri din partea fiecărui ţinut; 2 reprezentanţi ai burgheziei din fiecare târg (orăşel) şi câte 2 cetăţeni din partea fiecărui oraş, care constituiau Camera inferioară.

Se consideră că regimul parlamentar britanic s-a format în secolul al XVIII-lea, prin constituirea unui guvern responsabil în faţa Camerei Comunelor. Prin reforma sistemului electoral din 1832, Camera Comunelor s-a impus definitiv în viaţa parlamentară. Reformei din 1832, care a introdus pentru prima oară alegerea membrilor Camerei Comunelor, i-au urmat reformele din 1867, 1872, 1884, fiecare dintre acestea sporind gradul de participare a electoratului la vot, şi din 1918. Ultima reformă a introdus sufragiul universal.

---

1) În general, se consideră că Marea Britanie ar avea o Constituţie nescrisă. În realitate însă, sistemul de guvernare britanic se bazează deopotrivă pe cutume constituţionale străvechi, pe statute şi legi votate de Parlament, ca şi pe diverse practici parlamentare, la care pot fi adăugate şi unele decizii ale tribunalelor (a se vedea, în acest sens: *H. Toch*, Essentials of British Constitution and Government, Cassel, London, 1983, p. 3; *F.F. Ridley*, The British Constitution and Constitutional Reform in Britain, apud *R. Bieber, P. Widmer* (ed.), L'espace constitutionnel europeean, L'Institut suisse politiques des pays d' l'Union Europenne, Armand Colin, Paris, 1994, p. 180, 181).

2) A se vedea şi *E.S. Tănăsescu*, Constituţia Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, în *Şt. Deaconu* (coord.), op. cit., p. 205-214.

§2. Caracteristicile Constituţiei Marii Britanii

a) Este o constituţie nescrisă (în sensul formal al cuvântului); ea este formată, pe de-o parte, din cutume şi tradiţii constituţionale la care se adaugă texte legislative având o vechime considerabilă sau legi mai noi care reglementează instituţii juridice cu caracter constituţional (de exemplu, *Life Peerage Act* din 30 aprilie 1958 care a conferit monarhului şi guvernului dreptul de a înnobila pe viaţă anumite personalităţi din cele mai diverse domenii de activitate şi din toate straturile sociale).

b) Este o constituţie suplă,[1] datorită caracterului cutumiar al normelor ce-i conferă conţinutul material. Constituţia poate fi modificată cu uşurinţă şi fără o procedură specială de către parlament. Nu are importanţă dacă în locul unei cutume constituţionale se profilează o alta, care stabileşte un alt regim juridic. În Marea Britanie, doctrina şi practica judiciară resping ideea controlului constituţionalităţii legilor. Temeiul juridic al acestei concepţii, constă în considerentul că parlamentul fiind depozitarul suprem al puterii poporului, poate modifica fără nicio cenzură atât cutumele constituţionale cât şi textele legislative conţinând dispoziţii cu caracter constituţional. Datorită acestei caracteristici, dispoziţiile constituţionale britanice şi, pe baza lor, viaţa politică britanică se adaptează cu uşurinţă noilor cerinţe şi realităţi sociale. De altfel, în dreptul britanic nu se face deosebire între normele cuprinse într-o lege ordinară şi normele constituţionale.

c) Este o constituţie acceptată unanim şi, practic, fără rezerve de către guvernanţi, indiferent care ar fi partidul de guvernământ, cât şi de guvernaţi. Având rădăcini adânci în istoria politică a Marii Britanii, constituţia acesteia este respectată ca un simbol naţional. Trăinicia ei şi legitimitatea ce-i este conferită de acceptarea sa fără rezerve, conferă la rândul lor legitimitate instituţiilor politice britanice[2].

§3. Structura de stat

Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord s-a format ca stat după cucerirea Normandiei prin centralizarea şi întărirea continuă a puterii monarhului, aflat deseori în conflict cu baronii regatului, dar şi cu elemente ale burgheziei. Monarhii englezi au urmărit cu stăruinţă să cucerească (să anexeze) alte teritorii insulare, cu timpul intrând în componenţa Coroanei Ţara Galilor, Scoţia şi Irlanda de Nord. Acestor noi teritorii li s-au acordat o serie de înlesniri în ceea ce priveşte autonomia. Din punct de vedere al structurii de stat, regatul era organizat după modelul statului unitar complex. În timpul guvernării laburiste, care a debutat în 1997, Guvernul a întreprins

---

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 164; *R. Macridis* (ed.), Modern Political System, Prentice-Hall, Ind. Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 23. Având în vedere că nu există un document denumit constituţie, nu există în mod real graniţe pentru a se stabili conţinutul propriu-zis al Constituţiei (*F.F. Ridley*, op. cit., p. 39).

[2] *P. Lalumière, A. Demichel*, Les Régimes Parlementaires Européens, P.U.F., Paris, 1978, p. 162, 163.

o serie de reforme constituţionale care au extins regimul de autonomie locală spre un stat regionalizat[1]. Regimul de largă autonomie acordat provinciilor istorice s-a consolidat de la primele reforme constituţionale laburiste. În toamna anului 2014, în Scoţia a fost organizat un referendum referitor la independenţa acestei provincii istorice faţă de regat. La referendum au participat şi tinerii cu vârste între 16-17 ani. În urma rezultatul referendumului (55,4% din participanţi s-au pronunţat pentru unitatea regatului şi rămânerea Scoţiei în componenţa acestuia, faţă de 44,7% care au votat în favoarea independenţei), propunerea privind independenţa a fost respinsă, Guvernul, condus pe atunci de David Cameron a promis mai multe puteri suplimentare parlamentului scoţian (Holyrood) în domeniul fiscal şi al protecţiei sociale[2].

§4. Partidele politice

Originea partidismului britanic se regăseşte în contradicţiile sociale şi politice existente în timpul „Glorioasei Revoluţii" din 1688, în care s-a manifestat cu putere burghezia aflată în ascensiune şi în plină luptă pentru emancipare politică. Facţiunea parlamentară *whig* din Parlament şi-a asumat rolul de reprezentantă a burgheziei, în timp ce o altă facţiune, *tory* reprezenta interesele nobilimii. Cu timpul, lupta parlamentară s-a desfăşurat între cele două grupări politice, ponderea fiecăreia schimbându-se pe măsura reformelor electorale care au extins, fiecare, procentul de participare al cetăţenilor cu drept de vot.

Gruparea *whig* s-a transformat în Partidul Liberal (1860), care pe parcursul vremii şi-a pierdut influenţa politică iar din *tory* a rezultat Partidul Conservator (1867). Ulterior, în 1901, s-a constituit Partidul Laburist, care are la origine *Societatea Fabienilor*, fondată în 1884 şi Partidul Independent Laburist, înfiinţat în 1893. Partidul Laburist s-a constituit la origine de către sindicate şi duce mai departe unele din metodele lor de luptă socială[3].

Între cele două războaie mondiale, liberalii au pierdut teren în favoarea Partidului Laburist, care s-a impus definitiv după încheierea celui de-al doilea război mondial. În prezent, jocul politic se desfăşoară între Partidul Laburist (partid cu orientare ideologică socialistă) şi Partidul Conservator (partid de dreapta) la care participă, fără o importanţă deosebită şi Partidul Liberal-Democrat, rezultat din unirea, în 1988, a Partidului Liberal cu Partidul Social-Democrat. Datorită scrutinului majoritar cu un singur tur (*First past the post - primul ocupă locul)*, Partidul Liberal-Democrat nu reuşeşte să obţină decât un număr foarte mic de mandate, influenţa sa politică neavând, astfel, o pondere semnificativă[4].

În Irlanda de Nord s-a constituit un sistem partidist pe baze regionale (Partidul Unionist din Ulster, Partidul Democratic Ulster şi Sinn Fein). În Scoţia şi Ţara

---

[1] A se vedea *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, Droit constitutionnel et institution politiques, Economic, Paris, 2001, p. 289-292.

[2] The Times, 20 September, 2014.

[3] *P. Pactet, F. Melin- Soucramanien*, Droit constitutionnel, Sirey, Paris, 2007, p. 155.

[4] *Cl. Leclerq*, Droit constitutionnel et institutiona politiques, Litec, Paris, 1999, p. 281.

Galilor există, pe lângă cele trei mari partide politice, câteva partide naţionaliste, între care Partidul Naţional Scoţian – promotor al autoguvernării acestei provincii şi Partidul Naţionalist Galez.

Viaţa parlamentară britanică are la bază principiul bipartidismului, care prezintă, între altele, avantajul că structurează configuraţia Camerei Comunelor între o majoritate parlamentară şi o opoziţie puternică, care alternează la putere. Cele două partide principale, partidul conservator, pe de o parte şi partidul laburist, pe de altă parte, îşi disputa puterea în funcţie de opţiunile corpului electoral[1]. În afara celor două partide participă la jocul politic partidul liber-democrat şi mici partide regionale.

În legislatura care a început la 8 iunie 2017, în Camera Comunelor 330 mandate au revenit Partidului Conservator, 232 mandate Partidului Laburist, 8 mandate Partidului Liberal-Democrat, 56 de mandate Partidului Naţional Scoţian (SNP), restul mandatelor fiind obţinute de celelalte partide naţionaliste din Ţara Galilor şi Irlanda de Nord[2].

§5. Organizarea şi funcţionarea Parlamentului

Parlamentul britanic, una dintre instituţiile cele mai vechi ale edificiului constituţional englez, este compus din Regină, Camera Lorzilor şi Camera Comunelor. Iniţial, s-a format ca un organism politic în jurul Regelui, fiind convocat de acesta, îndeosebi, cu scopul de a obţine subsidii pentru Coroană, dar şi pentru a-l consilia pe Monarh în diferite probleme privind regatul. Sursa acestor subsidii consta, firește, în impozitele pe venituri, impozite stabilite anterior de către Adunarea marilor nobili şi a clerului înalt *(Magnum Concilium)*. După 1250 acest organism era denumit şi *parlamentum*. În 1295 *Magnum Concilium* a devenit *„Parlamentul Modern"*[3]. După 1279 acest organism a căpătat două funcţii principale: stabilea taxe, subsidii financiare ori se pronunţa asupra plângerilor împotriva Coroanei şi a petiţiilor adresate acesteia. Cele două funcţii se echilibrau reciproc.

Regele Eduard I (1272–1307) a convocat alături de marii baroni ai Coroanei şi clerului înalt, pe cavaleri şi pe reprezentanţi ai ţinuturilor şi ai oraşelor, precum şi ai clerului inferior. Cu un simţ politic foarte dezvoltat, aceste ultime trei categorii sociale au hotărât cu timpul să voteze în propriile lor adunări subsidiile solicitate de Rege, concurând astfel marea nobilime concentrată în Magnum Concilium. Aceştia din urmă, s-au constituit, în temeiul solidarităţii rangului nobiliar, într-o Adunare exclusivistă (Camera înaltă), iar cavalerii şi reprezentanţii burgheziei s-au constituit în Camera inferioară (Camera Comunelor).

Divizarea lui *Magnum Concilium* în cele două camere s-a produs în timpul domniei regelui Eduard al III-lea (1327). Într-o cameră îşi aveau sediul lorzii

---

[1] *P. Pactet, F. Melin-Soucramanien*, op. cit., p. 155.

[2] A se vedea Documentarul Alegerile legislative din Marea Britanie, 7 mai 2015 (Camera Deputaţilor – Departamentul de Studii Parlamentare şi Politici UE, Mai, 2015, p. 14-20.

[3] *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 294.

Spirituali şi Temporali, iar în cealaltă erau reprezentate Comunele. În ceea ce priveşte rolul şi funcţiile Camerei superioare (Camera Lorzilor), trebuie făcute o serie de precizări cu caracter istoric.

Aristocraţia sau nobilimea engleză s-a deosebit în multe privinţe de aristocraţia feudală de pe continent măcinată de rivalităţi interne şi atrasă de numeroase conflicte pentru putere, fie între diferite familii princiare sau case domnitoare, fie între acestea şi papalitate. Acest permanent conflict, ca şi nivelul scăzut al dezvoltării forţelor de producţie pe continent, au întârziat procesul de formare a monarhiei absolutiste, iar pe plan social au amânat stratificarea şi emanciparea politică a burgheziei. De asemenea, pe continent, burghezia nu a fost atrasă în mod real la lupta pentru putere ci, cel mult, folosită de monarh împotriva nobililor recalcitranţi sau împotriva Papei. Trebuie, totodată, subliniat că pe continent, în primele secole ale celui de-al doilea mileniu, s-a înregistrat o încetinire a procesului de formare a naţiunii datorită fărâmiţării statale şi a permanentelor disensiuni din cadrul nobilimii.

În Anglia, neconfruntată cu astfel de conflicte politice, aristocraţia şi-a întărit mai repede poziţiile de clasă dominantă sprijinită fiind şi de Coroană. La rândul său, dinastia care a cucerit Anglia şi-a întărit puterea mai devreme decât monarhii care domneau dincolo de Canalul Mânecii[1]. Monarhii normanzi cuceritori s-au înconjurat de nobili veniţi de pe continent, atrăgându-şi, totodată, de partea lor şi o parte a nobilimii saxone autohtone. Regele şi-a extins astfel autoritatea asupra tuturor, uzând de dreptul de „cuceritor". Cu toate acestea, monarhia britanică nu a putut fi considerată în Evul Mediu ca o autentică monarhie absolutistă. În timp ce monarhul absolut din statele feudale continentale nu era, practic, legat de nicio lege, fiind un suveran necontestat, monarhul Angliei era, din timpurile cele mai străvechi, supus cutumelor juridice. Nesocotirea acestora de către Rege atrăgea nemulţumirea generală. Cu timpul, Regelui i s-au impus o serie de limitări semnificative ale prerogativelor sale, cele mai multe dintre ele sub presiunea unei părţi a micii nobilimi care şi-a atras ca aliat populaţia comitatelor, adică vârfurile burgheziei apărute într-o formă embrionară[2]. Victoria împotriva regalităţii a fost posibilă, aşadar, datorită alianţei politice între nobilimea de rang inferior şi burghezie. Lupta dintre baroni şi rege va duce la cucerirea drepturilor poporului şi la ideea de respect al legii ca bază de dezvoltare a vieţii în stat[3]. Aşa se explică de ce lorzii nu au mai avut un rol decisiv în viaţa politică britanică, principala clasă care se lupta pentru drepturi politice şi pentru un rol cât mai mare în parlament, fiind baronii (nobilimea inferioară) şi burghezia[4].

Scurta incursiune istorică în dezvoltarea politică a Angliei, este menită să explice de ce de-a lungul secolelor, rolul politic al Camerei Lorzilor s-a diminuat din ce în ce mai mult, devenind, în cele din urmă simbolic. În prezent, puterea politică a parlamentului este concentrată în sânul Camerei Comunelor fiind exercitată de aceasta în strânsă legătură cu programul politic şi interesele partidului de guvernământ. Practic, Camera Comunelor este independentă de puterea Coroanei.

---

[1] *C.G. Stere*, Introducere în studiul dreptului constituţional, Iaşi, 1903, p. 189.

[2] Ibidem.

[3] *G. Alexianu*, op. cit., p. 216.

[4] *A.H. Birch*, op. cit., p. 48-51.

5.1. Organizarea şi funcţionarea Camerei Lorzilor

Originea Camerei Lorzilor, ca organism nobiliar având prerogativa de a-l sfătui pe Rege, trebuie căutată chiar înainte de cucerirea normandă în 1066. Iniţial, Camera Lorzilor a deţinut o evidentă superioritate faţă de Camera Comunelor, ca rezultat al poziţiei sale privilegiate, în raporturile cu Coroana. În plus, Camera Lorzilor a exercitat un control asupra desemnării membrilor Camerei Comunelor până la reforma electorală din 1832. Prin puterile ce i-au fost conferite în Evul Mediu, Camera Lorzilor a ocupat un loc egal cu cel al Camerei Comunelor în materie legislativă şi financiară. De asemenea, Camerei Lorzilor îi revenea sarcina de a-i judeca pe miniştrii puşi sub acuzare de către Camera Comunelor.

Puterea politică a Camerei Lorzilor provenea, îndeosebi, din compoziţia sa socială. Din Camera Lorzilor făceau parte marea aristocraţie engleză şi înalţii prelaţi ai Regatului, legaţi prin interese comune de instituţia regalităţii. Datorită faptului că, exceptând câţiva înalţi prelaţi, membrii Camerei Lorzilor îşi căpătau funcţia de parlamentari pe cale ereditară, aceasta a regrupat întreaga aristocraţie care constituia principala forţă economică a ţării înainte de secolul al XIX-lea[1)].

Dispunând de prestigiu social şi de o putere economică considerabilă, membrii Camerei Lorzilor au reprezentat până la sfârşitul secolului al XVIII-lea, centrul real al puterii politice.

Supremaţia Camerei Lorzilor faţă de cea a Comunelor nu a ţinut, însă foarte multă vreme. Burghezia a reuşit să impună un nou mod de producţie, o tehnologie industrială eficientă şi de mare productivitate, constituirea unei flote comerciale şi militare puternice care au trezit impulsul naţiunii engleze pentru cucerirea de teritorii coloniale. Burghezia a impus, de asemenea, idei politice reformatoare privind exercitarea puterii. Cromwell – conducătorul Revoluţiei din 1649 – a desfiinţat Camera Lorzilor o dată cu monarhia în 1649. În 1660 acest organism a fost reînfiinţat de către regele Carol al II-lea. Între Camera Lorzilor şi Camera Comunelor nu a existat un conflict evident şi grav până în 1832, când Parlamentul a adoptat *Reform Bill* care a stabilit bazele elective ale constituirii Camerei Inferioare. Prin acest act s-a pus capăt cutumei potrivit căreia lorzii aveau prerogativa de a-i numi pe membrii Camerei Inferioare[2)].

După numeroase conflicte cu aristocraţia, noua clasă socială a înclinat balanţa puterii în favoarea sa, marginalizând din punct de vedere economic şi politic nobilimea aristocratică legată de agricultura neproductivă şi privilegii smulse Coroanei. Declinul politic lent al Camerei Lorzilor a fost precedat, aşadar, de declinul economic treptat al nobilimii care a început spre sfârşitul secolului al XVIII-lea şi s-a manifestat cu putere în secolul al XIX-lea. În cursul acestui secol, s-a conturat cutuma constituţională potrivit căreia Camera Lorzilor nu a mai putut amenda proiectele legilor financiare. Motivaţia acestei limitări a prerogativelor legislative ale Camerei Lorzilor, a constat în faptul că păturile sociale care contribuiau la formarea

---

[1)] *P. Lalumière, A. Demichel*, op. cit., p. 185, 186.

[2)] În legătură cu procesul istoric al decăderii Camerei Lorzilor, a se vedea *H. Toch*, op. cit., p. 40-43.

veniturilor statului, erau reprezentate în parlament nu de membrii Camerei Lorzilor, ci de cei ai Camerei Comunelor[1]. Lorzii şi-au păstrat însă alte prerogative: dreptul de iniţiativă legislativă, dreptul de veto ş.a.

Declinului politic al Camerei Lorzilor, i-a corespuns ascensiunea puterii Camerei Comunelor. O asemenea sporire a fost în mare măsură rezultatul sprijinului electoratului acordat acesteia. Astfel, dacă până în anul 1831, Camera Comunelor se sprijinea pe aproximativ 4% din populaţie, procentul a crescut foarte mult după sfârşitul primului război mondial. Declinul Camerei Lorzilor s-a accentuat foarte mult în a doua jumătate a secolului al XIX-lea. În această perioadă, Camera Lorzilor nu a mai putut să se opună nici politic, nici economic Camerei Comunelor. Reforma Constituţională din 1911 *(The Parliament Act)* a răpit lorzilor şi ultimele prerogative mai importante cu caracter judiciar, confirmând în mod oficial lunga decadenţă politică a acestei Camere. *The Parliament Act* din 1911 a stabilit următoarele schimbări în raporturile dintre cele două camere legislative:

a) un proiect de lege din domeniul financiar devine lege chiar fără acordul Camerei Lorzilor, în termen de o lună de la adoptarea acestuia de către Camera Comună;

b) proiectele legilor publice pot deveni lege fără aprobarea Camerei Lorzilor, dacă acestea sunt discutate şi însuşite de Camera Comunelor în cursul a trei sesiuni parlamentare consecutive şi dacă au trecut doi ani de la a doua lectură a proiectului în prima sesiune şi a treia lectură în cadrul celei de a treia sesiuni;

c) durata maximă a mandatului Parlamentului a fost redusă de la 7 la 5 ani. Aceasta face ca orice proiect de lege introdus de Camera Comunelor după 2 ani de la începutul mandatului să nu mai fie, practic, respins de către Camera Lorzilor[2]. În prezent, Camera Lorzilor este considerată ca un organism de consultare şi avizare din punct de vedere al tehnicii legislative a proiectelor de lege ce-i sunt supuse spre examinare. Rolul ei politic este extrem de redus[3].

Din punct de vedere al organizării puterilor şi al raporturilor între ele, locul vechilor cutume constituţionale referitoare, de pildă, la recrutarea primilor miniştri din rândul Camerei Lorzilor sau la responsabilitatea membrilor guvernului în faţa acesteia, au fost înlocuite cu altele, care au exprimat pe plan politic ascendenţa burgheziei. Astfel, răspunderea politică a miniştrilor se angajează astăzi exclusiv în faţa Camerei Comunelor; premierii sunt recrutaţi dintre deputaţi ş.a.

În ceea ce priveşte recrutarea membrilor Camerei Lorzilor, aceasta s-a făcut pe baze ereditare. Aristocraţia britanică tradiţională nu mai este însă numeroasă ca în secolele trecute. Pentru a nu se primejdui existenţa Camerei, datorită scăderii numărului de familii nobiliare, suveranul şi guvernul dispun de dreptul de a numi noi lorzi. Actul care consfinţeşte acest drept este *Life Peerage Act* şi a fost adoptat de Parlament în 1958. În acest fel, compoziţia socială a Camerei înalte a parlamentului britanic s-a adaptat la realităţile social-economice dinamice ale ţării. În 1963

---

[1] *Ch. Debbasch şi alţii.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica Paris, 1983, p. 186.

[2] A se vedea *H. Toch*, op. cit., p. 43.

[3] În legătură cu actualul rol al Camerei Lorzilor, a se vedea *A.H. Birch*, op. cit., p. 51-55.

Parlamentul a adoptat un nou *Peerage Act* prin care s-a autorizat ca lorzii să renunţe la titlul lor. De asemenea, prin acelaşi Act, descendentele lorzilor au căpătat dreptul de a deveni membre ale Camerei Lorzilor. Se apreciază că până în 1999 peste 500 de fotolii în Camera Lorzilor erau ocupate de noile generaţii de lorzi recrutate din afara nobilimii tradiţionale britanice. În 1999 s-a adoptat o lege (House of Lords Act) prin care s-a renunţat la dreptul lorzilor de a beneficia prin succesiune şi fără alte condiţii la un mandat în această Cameră[1)].

Din Camera Lorzilor fac parte 26 de lorzi spirituali (înalţi prelaţi) şi 759 lorzi temporali (670 persoane înnobilate viager şi 89 lorzi ereditari).

Din punct de vedere organizatoric, Camera Lorzilor nu s-a adaptat condiţiilor moderne ale procedurii parlamentare. Organizarea sa internă subliniază şi mai mult fizionomia istorică de simbol pe care a căpătat-o de-a lungul veacurilor. Camera Lorzilor este condusă de Lordul Cancelar. Potrivit tradiţiei parlamentare, Lordul Cancelar avea iniţial funcţia de secretar principal al monarhului. În această calitate îi revenea sarcina de a autentifica actele emise de suveran. Lordul Cancelar deţinea, de asemenea, largi prerogative judiciare şi parlamentare.

Camera Lorzilor poate numi comisii speciale cu caracter temporar *(select committes)* însărcinate să rezolve problemele concrete al activităţii Camerei. Camera Lorzilor lucrează aproximativ 120 de zile pe an. În cadrul lucrărilor parlamentare se practică un cvorum de lucru şi un cvorum de vot. Şedinţele Camerei Înalte se pot desfăşura doar în prezenţa a trei membri. Pentru exprimarea votului este necesară prezenţa a cel puţin 30 de membri ai Camerei.

Un aspect important al Camerei Lorzilor este compoziţia sa politică. Dacă mandatul de deputat în Camera Comunelor este disputat între cele două partide principale: Partidul Laburist şi Partidul Conservator, în Camera Lorzilor sunt reprezentate practic 3 formaţiuni politice. Pe lângă partidele menţionate, este reprezentat şi Partidul Liberal-Democratic, precum şi independenţi. Reprezentanţii celor 3 partide, la care se adaugă independenţii, formează 4 grupuri politice.

Actualmente, Camera Lorzilor îndeplineşte următoarele funcţii:

a) este organ de deliberare a proiectelor ce-i sunt trimise de cealaltă cameră. Membrii Camerei Lorzilor au libertatea de a lua cuvântul în Cameră fără limită de timp şi de a aborda orice subiect. În conferirea acestei funcţii s-a mizat pe faptul că membrii Camerei, nefiind legaţi de interesele electorale, sunt mai puţin expuşi unor presiuni de partid şi, deci, sunt imparţiali;

b) funcţia legislativă propriu-zisă. În materie legislativă, Camera Lorzilor are puteri limitate, infirmând principiul potrivit căruia în parlamentele bicamerale, camerele legislative deţin puteri care se echilibrează şi că procesul legislativ se desfăşoară potrivit aceloraşi reguli procedurale în cele două camere. În prezent, Camera Comunelor este principalul actor în procesul legislativ. Cu toate acestea, Camera Lorzilor păstrează într-un anumit cadru posibilitatea de a influenţa, prin avizele sale asupra proiectelor de lege, conţinutul şi forma definitivă ale acestora. Totodată, Camera Lorzilor deţine dreptul de iniţiativă legislativă şi dreptul de a face

[1)] *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 297.

amendamente la proiectele adoptate de Camera Comună, cu excepţia proiectelor cu caracter financiar. În ceea ce priveşte proiectele de legi private, Camera Lorzilor are posibilităţi mai largi de a influenţa procesul legislativ. Camera Lorzilor poate paraliza însă, timp de un an procedura de vot în Camera Comunelor prin exercitarea unui drept de veto absolut care nu poate fi depăşit când este exercitat în ultimul an al unei legislaturi;[1)]

c) funcţia constituţională. Regina îşi prezintă mesajul Tronului în Camera Lorzilor. De asemenea, autorizează Primul-ministru să includă în Guvern pe unii dintre lorzi;

d) este un simbol al dezvoltării constituţionale a Marii Britanii şi, prin aceasta, un factor decisiv al întăririi încrederii naţiunii engleze în instituţiile sale politice. Camera Lorzilor rămâne una dintre constantele vieţii politice ale Marii Britanii, fiind păstrată nu numai ca o instituţie politică cu rădăcini adânci în sistemul de guvernare, ci şi în conştiinţa publică.

5.2. Organizarea şi funcţionarea Camerei Comunelor

Camera Comunelor este organismul care concentrează, practic, întreaga putere legislativă a parlamentului. Membrii Camerei Comunelor sunt desemnaţi prin alegeri generale organizate din 5 în 5 ani prin vot universal. În Anglia votul universal a fost introdus în 1918, femeile fiind, însă, în continuare excluse de la exercitarea lui. În două etape succesive, acest drept a fost acordat şi femeilor. Sistemul electoral este bazat pe scrutinul uninominal majoritar cu un singur tur.

Teritoriul Regatului Unit este împărţit în 650 de circumscripţii electorale (529 în Anglia, 59 în Scoţia, 40 în Ţara Galilor şi 18 în Irlanda de Nord). Aceasta înseamnă că formaţiunea politică care urmăreşte obţinerea unui mandat parlamentar într-o circumscripţie electorală prezintă în alegeri un singur candidat. Acţiunea de votare se desfăşoară o singură dată, fiind declarat ales candidatul care obţine majoritatea voturilor exprimate de alegători. Acest mod de scrutin obligă partidele politice să aibă o organizare internă bine ierarhizată şi să instituie o disciplină strictă în rândul membrilor săi.

Prin lege este asigurată o reprezentare specifică pentru Ţara Galilor, Scoţia şi Irlanda de Nord. Fiecare membru al Camerei Comunelor, reprezintă o circumscripţie electorală care nu coincide neapărat cu unităţile administrativ-teritoriale, întrucât în Marea Britanie, circumscripţiile electorale sunt pe cât posibil egale din punct de

---

[1)] Pentru a fi promulgat de monarh, proiectul de lege trebuie să întrunească votul favorabil al Camerei Comunelor în două sesiuni succesive. Între prezentarea textului proiectului în a doua lectură în cursul primei sesiuni şi aprobarea sa definitivă în a doua sesiune, se scurge un termen de minimum un an. În acest fel, membrii Camerei Lorzilor au posibilitatea de a reflecta pe marginea proiectului respectiv. În mod normal, cele două sesiuni se convoacă în cadrul aceleiaşi legislaturi. Sunt însă cazuri când sesiunile se desfăşoară pe parcursul a două legislaturi. Într-o asemenea situaţie, schimbarea configuraţiei politice a Camerei Comunelor (de fapt, a majorităţii parlamentare) poate fi invocată de Camera Lorzilor pentru a se opune proiectului respectiv, procedura legislativă reluându-se de la început. Limitarea prerogativelor legislative ale Camerei Lorzilor nu se aplică decât în privinţa legilor publice.

vedere al populaţiei, în ciuda deosebirilor de ordin geografic sau istoric ce separă o regiune de alta. Prin lege se stabileşte o procedură foarte strictă de delimitare a întinderii unei circumscripţii electorale. Delimitarea acestora se operează la recomandarea Comisiei permanente a circumscripţiilor pentru Anglia, Ţara Galilor, Scoţia şi Irlanda de Nord, aproximativ din 10 în 10 ani. În conformitate cu *Representation of the People Act*, în fiecare circumscripţie electorală există un registru electoral în care se operează anual orice modificare a electoratului, numai cei figurând în registru, putând vota. În registru sunt înscrişi toţi locuitorii din circumscripţia respectivă în vârstă de cel puţin 18 ani, cu excepţia străinilor, a pairilor, a incapabililor şi persoanelor condamnate. Sistemul majoritar datează din secolul al XVII-lea, iar cel uninominal din anul 1884 când a fost introdus prin legea electorală.

Regulile capacităţii electorale au fost stabilite cu aproape 300 de ani în urmă. În afară de descalificările evidente (minoritate, incapacitate mintală, calitatea de membru al Camerei Lorzilor), Legea electorală din 1975 prevede că nu pot fi aleşi în Camera Comunelor titularii unei funcţii publice, judiciare ori executive. În acest fel, sunt excluşi cei care ocupă o funcţie în serviciul Coroanei, incluzând funcţionarii, militarii, poliţiştii şi magistraţii. Scopul acestor dispoziţii este de a asigura separarea funcţiilor judiciare şi executive de cea legislativă. Legea prevede că titularii funcţiilor ministeriale (primul-ministru, secretarii de stat) pot face parte din Camera Comunelor beneficiind de cel mult 95 de fotolii parlamentare, restul miniştrilor putând fi recrutaţi din Camera Lorzilor. Pe această cale, se asigură nu numai separarea celor trei puteri, dar şi responsabilitatea membrilor guvernului faţă de parlament.

Camera Comunelor este prezidată de *Speaker*, el însuşi parlamentar ales în această funcţie de către membrii Camerei[1)]. *Speaker-ul* este ales la începutul fiecărei legislaturi pentru un mandat de 5 ani, dar nu prin vot. Cele două partide mari – Partidul Laburist şi Partidul Conservator – convin asupra unei persoane care urmează a fi desemnată *Speaker*. În acest fel, *Speaker-ul* este imparţial şi nu face jocul niciunui partid politic. Din 1885 este desemnat un *Speaker* supleant a cărui sarcină este de a-l înlocui pe *Speaker* în anumite cazuri în prezidarea dezbaterilor parlamentare. Acesta are sarcina de a conduce dezbaterile din Cameră şi de a veghea la respectarea regulilor de procedură parlamentară ale Camerei.

Parlamentul britanic se reuneşte cel puţin o dată pe an, în principal pentru a aproba impozitele şi pentru a acorda credite guvernului. Potrivit unei legi din 1911 (*Parliament Act*), Parlamentul nu poate funcţiona mai mult de 5 ani.

[1)] Iniţial, *Speaker-ul* era numit de suveran şi avea sarcina de a apăra drepturile Camerei şi ale membrilor acesteia în faţa Regelui. Dreptul Regelui de a-l numi pe Speaker nefiind condiţionat, acesta încredinţa funcţia respectivă în virtutea unei cutume constituţionale, persoanelor care îi erau devotate. Cu timpul, între Cameră şi *Speaker-ul* aservit puterii Regelui au intervenit divergenţe soluţionate în defavoarea Camerei, câtă vreme aceasta nu avea puteri considerabile. În momentul când Camera Comunelor şi-a întărit poziţiile, a putut impune înlocuirea cutumei care conferea Regelui dreptul de a-l numi pe *Speaker*, cu regula potrivit căreia acesta era numit chiar de Cameră.

În Cameră se formează două grupuri parlamentare, fiecare cuprinzând deputaţii aparţinând unuia dintre cele două partide principale. Partidele britanice fiind constituite pe principii stricte de disciplină, deputaţii sprijină activ programul politic al partidului care i-a propus candidaţi, votând în funcţie de interesele acestuia. Fiecare grup parlamentar este condus de un lider.

În cadrul Camerei Comunelor, opoziţiei parlamentare i se asigură toate condiţiile pentru a critica programul guvernului, pe primul-ministru, ca şi pe ceilalţi componenţi ai cabinetului. Majoritatea parlamentară este o susţinătoare a cererilor guvernului adresate Camerei. Dreptul de dizolvare a Camerei îl deţine Monarhul, dar de fapt primul-ministru este cel care solicită acestuia dizolvarea, iar Regele se conformează.

5.3. Funcţiile Camerei Comunelor

Se poate spune că sarcina principală a Camerei Comunelor este de a vota legile[1] (*funcţia legislativă*). În afară de această funcţie, Camera are şi alte funcţii denumite convenţional funcţii nonlegislative (de exemplu, controlul exercitat asupra guvernului).

Funcţia legislativă. Parlamentul poate legifera în orice domeniu în virtutea suveranităţii sale, acceptată de Rege şi recunoscută de tribunale. Domeniul legii este, practic, nelimitat. În ceea ce priveşte procesul legislativ, rolul important îl deţine Camera Comunelor. Astfel, dacă un proiect de lege a fost aprobat de Camera Comunelor, dar respins de Camera Lorzilor, acesta poate fi aprobat de Regină într-un anumit termen, dobândind forţă de lege.

Sistemul de drept britanic cunoaşte două categorii de legi: legi publice şi legi private. Legile publice sunt iniţiate de Guvern sau de parlamentari, Camera Comunelor având rolul esenţial în adoptarea lor. Legile private reglementează relaţii sociale de interes particular. Ele sunt introduse în parlament sub forma unei petiţii. Dacă efectele juridice ale celor două categorii de legi sunt comune, procedurile lor de adoptare diferă. Pentru fiecare tip de lege există o procedură de legiferare complexă. Deosebirea între cele două categorii de acte constă în următoarele: toate măsurile al căror obiect constă în modificarea legislaţiei generale sau în repartizarea sumelor bugetare, administrarea justiţiei ş.a. se vor stabili prin legi publice; dispoziţiile al căror obiect constă în stabilirea unor drepturi subiective aparţinând unor persoane fizice sau juridice sunt legi private. Procedura de adoptare a acestui tip de legi se aseamănă într-o oarecare măsură cu procedurile judiciare. Potrivit acestei similitudini, părţile interesate în adoptarea unei legi private au posibilitatea de a fi prezentate în faţa comisiilor permanente ale camerelor legislative care analizează proiectul de lege respectiv. Este posibil ca această procedură parlamentară să fi stat la baza formării grupurilor de presiune şi, în general, la baza apariţiei fenomenului *lobby* în S.U.A. Dezbaterea unui proiect de lege guvernamental în domeniul dreptului public nu diferă de cea a unui asemenea proiect iniţiat de parlamentari. Dezbaterea propriu-zisă se desfăşoară în trei faze[2]:

---

[1] A se vedea *R. Macridis* (ed.), op. cit., p. 60, 61.

[2] Ibidem, p. 62, 63; *J.P. Kinder, S. McCracken*, Connaisssance du droit anglais, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 194, 195.

a) prezentarea sumară a proiectului fără dezbateri şi stabilirea datei pentru faza următoare (prima lectură);

b) discutarea concepţiei generale a proiectului şi dispoziţiilor mai importante (a doua lectură). Dacă în urma discuţiilor, concepţia sau principiile generale ale proiectului de lege sunt aprobate în liniile lor esenţiale, acesta se transmite *Comitetului întregii Camere* (Camera reunită ca un comitet de lucru) sau unei comisii *(Standing Committee)* în scopul dezbaterii minuţioase a fiecărui articol. Ministrul responsabil de proiect este membru al comisiei. Scopul comisiei este de a dezbate şi de a aproba fiecare articol al proiectului. Membrii comisiei pot face orice amendamente. De asemenea, opoziţia poate solicita modificarea unor articole sau să propună amendamente. Guvernul este liber să-şi însuşească sau nu modificările cerute de opoziţie sau de diferite grupuri de interese sau alte organizaţii neguvernamentale.

După ce proiectul a căpătat o formă finală în comisie, este supus unei examinări detaliate în forma respectivă, cu participarea tuturor membrilor Camerei Comunelor. Se pot face noi amendamente care sunt supuse votului. Pentru a evita ca opoziţia să întârzie nejustificat procedura de adoptare a proiectului prin discuţii interminabile în această fază, Guvernul poate propune o moţiune pentru limitarea duratei lucrărilor de cuvânt. Această moţiune este cunoscută sub denumirea de „ghilotina" *(guilllotine)*. Moţiunea trebuie dezbătută şi votată de întreaga Cameră. În moţiune se stabileşte timpul alocat în continuare pentru fiecare procedură legislativă care urmează. De asemenea, poate fi precizat timpul alocat discutării unor articole sau capitole ale proiectului;

c) proiectul se prezintă în a treia lectură. În această fază proiectul este supus votului final urmând a fi adoptat sau respins.

După această ultimă fază, proiectul este înaintat Camerei Lorzilor.

În Camera Lorzilor discuţiile pe marginea proiectului urmează, în general, aceeaşi procedură ca şi cea folosită în Camera Comunelor.

Legea votată va fi supusă Reginei spre sancţionare şi promulgare.

Teoretic, Camera Comunelor deţine puteri legislative necontestate. În realitate, însă, guvernul este organismul care, utilizând pârghii parlamentare şi normele stricte ale disciplinei de partid, reuşeşte să dirijeze din umbră întregul proces legislativ. Camera Comunelor poate transmite prin delegare Guvernului competenţe legislative. Parlamentul îşi rezervă dreptul de a controla activitatea normativă a Guvernului prin comisiile sale speciale şi prin crearea cadrului legislativ în care orice persoană fizică sau morală se poate plânge că prin actele Guvernului i s-au produs în mod nejustificat pagube.

Puterea bugetară a Parlamentului. Potrivit art. 4 din *Bill of Rights* din 1689, este interzis să se defalce din buget bani pentru Coroană sau în folosul acesteia fără autorizaţia Parlamentului. Această prevedere are aceeaşi valoare şi astăzi. În fapt, nicio putere executivă nu poate acţiona fără mijloace materiale sau resurse financiare. Cum aprobarea acestora este la dispoziţia Parlamentului, orice politică guvernamentală depinde de concursul legislativ al acestuia. Altfel spus, Guvernul se află la discreţia Parlamentului. Scopul acestei dependenţe este asigurarea echilibrului între puteri, împiedicarea puterii executive să guverneze abuziv sau autoritar. În realitate

însă, Parlamentul nu poate paraliza activitatea guvernamentală neaprobându-i fonduri, deoarece Guvernul asigură stabilitatea internă şi apără ordinea constituţională.

În prezent, competenţa în materie financiară a Camerei Comunelor este serios limitată de Guvern, deoarece acestuia îi aparţine iniţiativa în acest domeniu[1].

În sistemul constituţional britanic, activitatea bugetară poate fi redusă schematic la următoarea formulă: Guvernul solicită fonduri, Camera Comunelor le acordă, iar Camera Lorzilor aprobă această atribuire.

Controlul parlamentar. Deşi sistemul constituţional britanic este bazat – ca de altfel toate celelalte sisteme de guvernământ – pe principiul separaţiei celor trei puteri (legislativă, executivă şi judecătorească), o separaţie strictă, absolută a acestora nu există. Între cele trei puteri există mecanisme constituţionale de interferenţă, de colaborare şi cooperare în procesul de guvernare (de exemplu, parlamentul numeşte pe primul-ministru şi pe miniştri; guvernul exercită iniţiativa legislativă; comisiile parlamentare verifică activitatea guvernului; deputaţii interpelează miniştri ş.a.).

O expresie a acestei colaborări între puteri este şi responsabilitatea ministerială care se concretizează prin prerogativele parlamentului de a cere membrilor guvernului să raporteze în faţa acestuia în legătură cu modul în care îşi îndeplinesc atribuţiile.

Miniştrii răspund în mod solidar în faţa parlamentului pentru activitatea de ansamblu a guvernului. Ei pot răspunde şi individual pentru comiterea unor fapte ce îi fac nedemni de funcţia pe care o ocupă. În sistemul britanic, procedura de judecare a miniştrilor pentru săvârşirea unor asemenea fapte (trădare, dare sau luare de mită, înşelăciune etc.), este cunoscută sub denumirea de *impeachment* şi se desfăşoară de către ambele camere legislative.

Procedura de *impeachment* este foarte veche. Ultima dată s-a aplicat în anul 1806, dar fără niciun succes[2]. Această procedură avea două faze: declanşarea urmăririi de către Camera Comunelor şi judecarea propriu-zisă a celui în cauză, de către Camera Lorzilor[3].

Răspunderea politică a miniştrilor comportă însă alte aspecte. La baza răspunderii ministeriale faţă de parlament este aşezată încrederea pe care acesta o manifestă faţă de ministru, numindu-l în funcţia respectivă, şi pe care parlamentul o retrage. Dacă un ministru pierde încrederea Camerei Comunelor pentru motive politice (eşecul în activitatea pe care o desfăşoară) sau pentru motive exclusiv personale, este obligat să demisioneze. Un ministru răspunde în faţa Camerei Comunelor pentru întreaga activitate a ministerului pe care îl conduce; el nu se poate apăra pretinzând că nu a cunoscut o anumită problemă pentru care este chemat să răspundă (de exemplu: un accident aviatic sau feroviar grav, insubordonarea colaboratorilor sau implicarea acestora în acţiuni ilegale, antistatale etc.).

---

[1] *P. Lalumière, A. Demichel*, op. cit., p. 183.

[2] *J.S. Caird*, Impeachment, House of Commons Library, London, 2016.

[3] În 2004 s-a declanşat o procedură de impeachment împotriva primului-ministru Tony Blair, în legătură cu participarea Angliei la atacarea Irakului. Moţiunea de acuzare în Camera Comunelor nu a mai fost dezbătută până la demisia lui Tony Blair în 2007. A se vedea *J.S. Caird*, op. cit., p. 10.

Dacă majoritatea membrilor Camerei Comunelor exprimă neîncrederea acestora faţă de Guvern în întregul său, monarhul cere dizolvarea parlamentului şi organizarea unor noi alegeri generale. Dacă după alegeri şi constituirea noului parlament, Guvernul nu obţine încrederea acestuia, va fi obligat să demisioneze.

Dintre modalităţile de răspundere ministerială menţionăm: întrebări adresate membrilor guvernului de către membrii Camerei Comunelor sau ai Camerei Lorzilor, interpelări, instituţia ombudsman-ului (Comisarul parlamentului pentru administraţie) creată în 1967. Comisarul parlamentului are printre altele şi prerogativa de a ancheta modul de administrare a departamentelor ministeriale.

5.4. Statutul parlamentarilor

Fiecare cameră se bucură de anumite privilegii recunoscute atât prin cutuma constituţională, cât şi prin anumite dispoziţii scrise. Privilegiul cel mai important este libertatea de exprimare. Potrivit art. 9 din *Bill of Rights* din 1689, libertatea de exprimare a parlamentarilor, dezbaterile şi procedurile parlamentare nu pot fi supuse judecăţii tribunalelor. Cu alte cuvinte, pentru opiniile exprimate, pentru votul dat şi, în general, pentru modul în care îşi exercită mandatul de deputat, parlamentarul nu răspunde juridic. Această imunitate parlamentară este respectată şi astăzi cu multă scrupulozitate. Alte privilegii sunt prevăzute în regulamentele parlamentare ale celor două camere. Pentru infracţiunile de drept comun (*ordinary crimes*) comise de membrii parlamentului aceştia răspund penal în faţa instanţelor competente.

§6. Regele

Statutul politic şi juridic al Monarhului ilustrează cel mai bine maxima potrivit căreia „Regele domneşte, dar nu guvernează". Formal, acesta este şeful Executivului, dar practic, Monarhul Angliei este un simbol tradiţional, doar aparent implicat în jocul politic. El este considerat iresponsabil din punct de vedere politic şi se bucură de o adevărată imunitate în materie penală şi civilă[1)].

Aşa numitul rol politic al Monarhului este pur formal, întrucât acesta se conformează, fie dorinţei guvernului, fie unor cutume în favoarea acestuia. Monarhul are următoarele atribuţii:

a) desemnarea primului-ministru. Regele desemnează în mod obligatoriu ca premier pe liderul partidului care a câştigat alegerile generale. Revine, de asemenea, Coroanei dreptul de a numi în înalte funcţii publice (miniştri, judecători, ofiţeri în forţele armate, diplomaţi);

b) sancţionarea legilor. Cutuma îi recunoaşte dreptul de veto, dar acest drept nu a mai fost utilizat de la începutul secolului al XVIII-lea;

c) prezintă „Mesajul Tronului" la deschiderea fiecărei sesiuni parlamentare care, de fapt, este o pledoarie în favoarea programului guvernamental al partidului aflat la putere;

[1)] A se vedea *J.P. Rinder, S. McCracken*, op. cit., p. 174, 175.

d) înmânarea ordinelor şi distincţiilor;

e) dizolvarea Camerei Comunelor. Această prerogativă aparţine tradiţional Monarhului, fiind stabilită pe cale cutumiară. În prezent, iniţiativa dizolvării Camerei Comunelor aparţine primului-ministru, Regina conformându-se cererii acestuia;

f) declararea stării de război şi încheierea păcii;

g) încheierea tratatelor;

h) recunoaşterea altor state şi guverne.

Regele păstrează rolul necontestat de şef al Bisericii anglicane introdus de Regele Henric al VIII-lea. De asemenea, este şef al *Commonwealth-ului* britanic.

§7. Guvernul

Guvernul Angliei s-a format pe parcursul unui proces îndelungat. Iniţial, regele era sfătuit de un Consiliu privat, format dintr-un număr restrâns de nobili, prelaţi, persoane îndeplinind diferite funcţii administrative şi care avea misiunea de a-l consilia pe monarh în problemelor de stat. Treptat, rolul principal în acest organism a fost asumat de miniştrii regelui care au format, în cadrul Consiliului privat un grup (Cabinetul Regelui). Acest organism a căpătat, îndeosebi în secolul al VIII-lea, rolul unui guvern, fiind responsabil pentru exercitarea atribuţiilor în faţa Camerei Comunelor[1)].

Guvernul este organul executiv rezultat din alegerile generale. Compoziţia sa – de la premier la miniştri – exprimă victoria electorală a unuia dintre cele două partide politice principale. Aceasta face ca din punct de vedere politic, guvernele britanice să fie foarte stabile, iar din punct de vedere al legitimităţii lor, să nu fie contestate decât de adversarii politici şi nu de marea majoritate a populaţiei. Desigur, aceasta nu înseamnă că obiective guvernamentale nepopulare sunt agreate de populaţie[2)].

Partidul care a câştigat alegerile generale va ocupa cele mai multe mandate în Camera Comunelor şi va deţine, astfel, majoritatea parlamentară. Dispunând de această majoritate, guvernul va avea asigurată aprobarea programului său de guvernare şi a proiectelor de lege pe care le va propune parlamentului. Guvernului îi revine misiunea de a defini şi înfăptui obiectivele politice ale naţiunii[3)].

Guvernul propriu-zis este constituit dintr-un mare număr de membri, dintre care unii sunt titulari de departamente, iar alţii (circa 40–50) au un rol de cvasisupleanţi („miniştri juniori"). Primul-ministru îşi formează un cabinet restrâns constituit din şefii celor mai importante departamente ministeriale. Acest organism stabileşte sau decide cele mai importante măsuri guvernamentale. Pe lângă titularii de departamente, „miniştrii-juniori" ocupă funcţii ce pot fi asimilate cu cele ale secretarilor de

---

[1)] A se vedea *B. Chantebout*, op. cit., p. 325.

[2)] *J.D. Serbyshire, I. Derbyshire*, Politics in Britain from Challaghan to Thatcher, Chambers, 1990, p. 190-193. Cei doi autori readuc în discuţie programul propus de fostul premier al Marii Britanii – M. Thatcher – în sesiunea parlamentară 1987-1988, pentru impozitul local, propunere soldată cu manifestarea unei puternice opoziţii parlamentare, precum şi cu grave tulburări sociale.

[3)] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Armand Colin, Paris, 1999, p. 327.

stat din nomenclatura funcţionarilor publici cu rang superior din ministerele altor ţări. În general, din rândul lor se recrutează miniştrii titulari.

Primul-ministru are o poziţie dominantă atât în cadrul guvernului, cât şi în general în viaţa politică a ţării. În realitate, întreaga putere este concentrată în mâinile sale[1].

O instituţie originală este aşa numitul *shadow cabinet* (cabinetul din umbră). Acest guvern este format dintr-un anumit număr de deputaţi ai opoziţiei parlamentare desemnat de aceasta şi conduşi de liderul ei. Menirea organismului respectiv este de a „deveni" un guvern potenţial pentru o eventuală alternativă la putere[2].

Guvernul are următoarele atribuţii:

a) atribuţii executive. Guvernul hotărăşte asupra liniei generale de dezvoltare a ţării acţionând pe două direcţii: "convingerea" parlamentului să adopte/aprobe o anumită măsură iniţiată de guvern; după adoptarea măsurii propuse, să acţioneze cu întreaga sa autoritate pentru executarea măsurii respective.

b) atribuţii în procesul legislativ. Aproximativ 90% din numărul legilor votate de parlament sunt iniţiate de guvern. Datorită majorităţii parlamentare disciplinate şi strâns legată de partidul de guvernământ, guvernul reuşeşte să-şi transpună programul guvernamental în legi.

c) atribuţii cu caracter financiar. Deşi bugetul este votat de parlament, acesta nu face altceva decât să voteze proiectul ce i se transmite de Guvern.

§8. Reforma sistemului constituţional britanic

Problema reformei sistemului constituţional englez s-a pus cu deosebire în ultimele trei decenii. În anii '60 şi la începutul anilor '70, accentul s-a pus pe reforma procedurilor parlamentare, în special la nivelul comisiilor permanente ale Camerei Comunelor, pentru a se asigura întărirea controlului parlamentar asupra puterii executive[3]. În perioada 1970-1980, s-a propus o autonomie mai largă, un adevărat drept de autoguvernare pentru Scoţia şi Ţara Galilor, dar propunerea nu a fost însuşită de Partidul Conservator, aflat atunci la putere.

În cadrul aceloraşi dezbateri vizând reforma constituţională, s-a pus adesea problema compoziţiei şi puterilor Camerei Lorzilor[4]. Partidul Liberal-Democratic susţine cerinţa adoptării unei Constituţii scrise. Potrivit reformei constituţionale din 2005, Camera Lorzilor a pierdut prerogativa de a fi şi o Curte Supremă a Regatului.

În ultimele două decenii au fost promovate şi susţinute o serie de iniţiative legislative, aprobate deja de Parlament, care au redat celor trei provincii încorporate de Regatul Angliei un regim de largă autonomie, constând în dreptul populaţiei locale de a-şi alege adunări reprezentative, care, la rândul lor, învestesc guverne locale. În felul acesta, Marea Britanie încetează să mai fie un model tipic de uniune încorporată, apropiindu-se de regionalismul politic.

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *Cl. Leclerq*, op. cit., p. 288; *B. Chantebout*, op. cit., p. 325-328.

[2] *M. Dogan*, Selecţia miniştrilor în democraţiile pluraliste, Alternative '90 nr. 17-18/1990; *J.P. Kinder, S. McCracken*, op. cit., p. 185-187.

[3] *F.F. Ridley*, op. cit., p. 45.

[4] Ibidem.

Capitolul IV
Sistemul politic al Italiei

§1. Premise politice ale Constituţiei din 1947[1)]

Italia a trecut, nu fără convulsii, de la un regim politic totalitar, de la o dictatură de tip fascist, la un regim politic parlamentar democratic. Trecerea s-a produs după încheierea celui de-al doilea război mondial şi a durat, practic, până la adoptarea actualei Constituţii, în decembrie 1947.

Procesul de tranziţie democratică în Italia a fost foarte complex, în parte, chiar contradictoriu, întrucât a generat frământări sociale ample, stimulate de procesul de înlocuire a puterii şi de problema viitoarei forme de guvernământ. De asemenea, trebuie menţionat că procesul în sine nu poate fi disociat de condiţiile internaţionale în care s-a desfăşurat, de poziţia politică şi militară a Italiei la sfârşitul războiului mondial. Astfel, noua clasă politică italiană şi poporul însuşi au ţinut seama, fără doar şi poate, de poziţia statelor învingătoare privind viitorul regim politic italian. Aceasta este poate şi explicaţia opţiunii Constituantului pentru regimul politic parlamentar, deşi Italia nu a avut anterior tradiţii parlamentare bine consolidate.

Discontinuitatea în plan politic, realizată prin trecerea de la dictatura fascistă la democraţia parlamentară, a fost în mod natural legată de discontinuitatea în plan constituţional, prin trecerea de la structurile şi mecanismele de guvernare ale statului fascist la instituţiile politice de tip parlamentar. Cu siguranţă, discontinuitatea instituţională (politică) nu ar fi fost posibilă sau nu s-ar fi realizat fără obstacole dacă, concomitent nu s-ar fi produs o discontinuitate în planul concepţiilor politice, ca şi al atitudinii grupurilor sociale, a populaţiei faţă de structurile de putere.

Ce înseamnă aceasta? Este deja un fapt demonstrat că adeziunea grupărilor politice, sociale, a populaţiei la ideologia fascistă precum şi la exercitarea instrumentelor puterii totalitare instituite de Mussolini, a fost diferenţiată în funcţie de interesele acestora. Este fără îndoială, însă, că adeziunea marii majorităţi a populaţiei a fost formală, conjuncturală. Chiar calitatea de membru al Partidului Naţional Fascist a fost privită în epocă, în mare măsură, ca o manifestare a unui cvasioportunism politic, explicabil şi necondamnabil la nivel social larg[2)]. De altfel, chiar în

---

[1)] Constituţia Italiei poate fi consultată în *Şt. Deaconu* (coord.), Codex constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2015, p. 811-844.

[2)] Referindu-se la motivaţia afilierii la Partidul Naţional Fascist, Papa Pius al XI-lea arăta că „înscrierea în partid şi jurămintele sunt, pentru un număr de oameni, însăşi condiţia carierei lor, mijlocul lor de trai" (a se vedea *M. Gallo*, Italia lui Musollini, Ed. Politică, Bucureşti, 1969, p. 301).

timpul dictaturii, marea masă a membrilor partidului fascist sau a simpatizanţilor acestuia, s-au îndepărtat treptat, din punct de vedere afectiv, de structurile de partid şi, chiar de cele ale statului totalitar, atitudine socială pusă puternic în evidenţă şi de amplificarea mişcării de rezistenţă antifascistă din această ţară.

Natural, schimbarea produsă în planul concepţiilor politice nu a însemnat automat înlăturarea din mentalitatea şi practica socială a unor norme şi principii antidemocratice, precum şi a unor mecanisme totalitare, imprimate în conştiinţa indivizilor sau a grupurilor sociale ca rezultat al îndelungatei şi intensei propagande fasciste. Odată cu căderea lui Mussolini, în psihologia grupurilor sociale au început să se producă transformări esenţiale, a căror notă dominantă a constituit-o schimbarea gândirii şi atitudinii sociale la nivel de masă, orientarea claselor şi categoriilor sociale, a partidelor spre valorile democratice ale liberalismului şi ale regimului politic parlamentar. Şi Biserica catolică a contribuit în măsură importantă la tranziţia mai rapidă spre o societate democratică.

Motivaţia psihologică a schimbării regimului politic nu este însă uşor de explicat într-o manieră unitară, datorită multitudinii şi varietăţii forţelor politice, în primul rând, partidele politice, cercurile religioase, organismele sindicale, diferitele formaţiuni ale Rezistenţei antifasciste care au participat, într-un fel sau altul, la impulsionarea transformărilor produse în sistemul politic italian după înlăturarea de la putere a lui Mussolini. Dincolo de contradicţiile ideologice, de interesele social-economice şi politice diferite, toate aceste forţe au avut însă un scop comun: înlăturarea structurilor statului totalitar şi introducerea instituţiilor constituţionale ale sistemelor democratice parlamentare.

Fenomenul colaborării politice între forţe sau formaţiuni cu programe ideologice fundamental opuse (socialişti, comunişti, partide burgheze) nu a fost singular pentru Italia în perioada ce a urmat prăbuşirii regimurilor totalitare după al doilea război mondial. Şi în alte ţări, printre care Franţa, România, Bulgaria ş.a. s-a produs acelaşi fenomen.

După încheierea la 3 septembrie 1943 a armistiţiului între Italia şi Aliaţi, la conducerea ţării s-au succedat câteva guverne a căror legitimitate politică era permanent contestată de adversarii aflaţi în opoziţie. În prag de anarhie politică, guvernul condus de premierul A. De Gasperi, decide, printr-un decret din 16 martie 1946, consultarea electoratului printr-un referendum în legătură cu viitorul regim politic şi forma de guvernământ. Cu 12.171.000 voturi pentru şi 10.719.000 împotrivă, poporul italian se pronunţă în referendumul din 2 iunie 1946 pentru forma de guvernământ republicană şi pentru instituţiile democratice specifice regimului politic parlamentar.

O Adunare Constituantă a fost însărcinată să adopte o nouă Constituţie care să reflecte opţiunea electoratului italian. Elaborarea Constituţiei era îngreunată însă de lupta pentru putere între cele trei mari partide reprezentate în Constituantă: democrat-creştinii, comuniştii şi socialiştii, niciunul dintre ele nedispunând de o majoritate parlamentară care să le ofere posibilitatea de a-şi impune concepţiile politice privind restructurarea constituţională a statului italian[1)].

[1)] În Adunarea Constituantă, 207 mandate reveneau democrat-creştinilor, 115 socialiştilor şi 104 comuniştilor.

Textul Constituţiei a fost, astfel, rezultatul unui compromis politic între susţinătorii unei democraţii creionate în optica ideologică a socialiştilor şi susţinătorii unui parlamentarism liberal clasic. Din acest compromis au rezultat unele contradicţii între textele Legii fundamentale, ambiguităţi şi chiar lacune de reglementare[1]. Constituţia a fost promulgată la 27 decembrie 1947 şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1948.

Italia este un stat unitar care recunoaşte şi aplică principiile regionalismului politic. Regiunile se bucură de o largă autonomie locală. Motivul constituirii regiunilor a fost dezamorsarea încercărilor separatiste ale Siciliei şi Sardiniei, ca şi a altor regiuni în care există importante minorităţi lingvistice. Nu este vorba de minorităţi naţionale, ci doar de deosebiri de dialect. În cadrul fiecărei regiuni, electoratul alege un Consiliu regional care, la rândul său, desemnează un preşedinte şi un organism executiv. Atât preşedintele cât şi organismul executiv local răspund politic pentru activitatea lor în faţa Consiliului regional. Nu toate regiunile beneficiază de acelaşi grad de autonomie locală. Consiliul regional adoptă acte normative (legi) care nu pot aduce atingere ordinii juridice stabilite la nivel central, ca şi principiilor constituţionale în domeniul economic şi social. Unele regiuni beneficiază de un statut special (Sicilia, Sardinia ş.a.) iar altele de un statut de drept comun[2].

O privire generală asupra sistemului politic italian în perioada care au trecut de la adoptarea Constituţiei, arată că Parlamentele au legiferat într-un climat democratic, iar guvernele, în ciuda frecventei lor înlocuiri, au acţionat în limitele ordinii constituţionale. Şi totuşi, în mod paradoxal, democraţia italiană este apreciată ca o „democraţie dezorganizată" sau, altfel spus, ca o democraţie în care nu se respectă regulile jocului politic. O astfel de democraţie riscă însă să se blocheze, datorită unor factori destabilizatori: partidele politice.

Paradoxul între tenta constituţională a guvernării şi „democraţia dezorganizată" este, de fapt, rezultatul contradicţiei între stabilitatea parlamentelor şi instabilitatea guvernelor. Astfel, circa patru decenii, raporturile de forţă în parlament – între democrat-creştini, comunişti şi socialişti – au rămas practic neschimbate. În schimb, guvernele de coaliţie, care nu pot obţine sprijinul unei majorităţi parlamentare absolute se succed la putere cu o frecvenţă destabilizatoare uneori pentru viaţa politică a ţării.

Observatorii politici italieni nu se sfiesc, de aceea, să aprecieze că democraţia italiană alunecă spre o dictatură a partidelor politice, fenomen similar cu situaţia politică a Franţei în timpul celei de a IV-a Republici (1946-1958). Altfel spus, în Italia puterea nu se concentrează exclusiv în parlament, ci în statele majore ale partidelor politice reprezentate în guvern. Această realitate politică incontestabilă a permis unor autori să aprecieze Italia ca un stat al „partitocraţiei"[3]. Remediul este sesizabil chiar pentru

---

[1] *P. Lalumière, A. Demichel*, Les règimes parlementaires européens, P.U.F., Paris, 1978, p. 567. Articolul 1 din Constituţie este foarte relevant pentru ambiguitatea textului: „Italia este republică democratică bazată pe muncă".

[2] A se vedea, pentru detalii, *D. Mazzega, J. Musitelli*, L'organisation régionale en Italie, Notes et Etudes Documentaires nr. 4553-4554, 1980, p. 65-102.

[3] A se vedea *C. Leclerq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Librairies Techniques, Paris, 1979, p. 270.

oamenii politici. Este pilduitoare, în acest sens, demisia preşedintelui Cossiga, în vara anului 1992, în favoarea desemnării „unui preşedinte puternic".

§2. Sistemul de partide

Multipartidismul italian, ca fenomen, are patru trăsături care îi conferă conotaţii specifice, generate în parte şi de factori social-istorici ce caracterizează naţiunea italiană, cum ar fi: promovarea extremismului politic, fie de stânga, fie de dreapta; marea diversitate ideologică a formaţiunilor politice; exclusivismul politic cvasi-genetic – reminiscenţă a marelui Imperiu Roman; contradicţia între instituţiile democratice şi principiile antisociale ale Mafiei etc. Din perspectiva analizei istorice, trăsăturile multipartidismului italian – ca sistem de partide – au fost considerate:

a) existenţa a două partide politice proeminente, având o pondere asemănătoare, dar insuficientă pentru obţinerea majorităţii absolute a mandatelor în parlament şi, deci, care nu puteau forma un guvern monocolor. Până la alegerile parlamentare din 1994 aveau rolul de partide proeminente Uniunea Creştin Democratică şi Partidul Democrat al Stângii (fostul partid comunist). Cele două formaţiuni erau ireconciliabil opuse din punct de vedere politic şi ideologic;

b) Partidul Comunist, transformat în Partidul Democrat al Stângii s-a aflat într-o perpetuă opoziţie parlamentară şi guvernamentală. Mai mult, participarea comuniştilor la guvernare a fost tradiţional exclusă, deoarece erau socotiţi chiar şi după reorientarea ideologică şi cererea de a fi admişi în Internaţionala Socialistă, ca adversari ai regimului şi ai ordinii constituţionale;

c) existenţa în cadrul fiecărei formaţiuni politice a curentelor, fracţiunilor, grupurilor dizidente (tendinţe) ceea ce nu favorizează formarea unei coeziuni a programului politic şi promovarea unei linii politice unitare[1)].

Sistemul de partide se bazează pe alternanţa la guvernare între alianţele mari care îşi dispută voturile electoratului. După alegerile legislative din 25-26 februarie 2013, la dreapta scenei politice s-au situat Partidul Poporului Libertăţii (liberali-conservatori şi creştin-democraţi), Liga Nordului (partid populist şi xenofob). La stânga, Coaliţia Italia Binele Comun a reunit Partidul Democrat, Stânga Ecologie şi Libertate (SEL), Partidul Popular al Tirolului de Sud şi Partidul Socialist. Alături de acestea s-a afirmat Mişcarea 5 Stele (M5s)[2)].

În alegerile legislative din martie 2018, formaţiunile politice situate la stânga, au înregistrat pierderi semnificative de mandate, pe primul loc situându-se Mişcarea 5 Stele (a obţinut 32% din voturile exprimate). Liga Nordului a obţinut 17,7% din voturi, Forza Italia 14%, Fraţii Italiei 4,4%, Partidul Liberi şi Egali 3,4%. Partidul Democrat (cu orientare centru-stânga a înregistrat 18% din voturi). Nicio coaliţie nu a obţinut majoritatea pentru a se impune la formarea guvernului. Pe primul loc s-a situat coaliţia dreapta – extremă dreapta.

[1)] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 190-191.

[2)] A se vedea Camera Deputaţilor, Departamentul pentru Studii Parlamentare şi Politici UE, martie 2013, p. 16-26.

În afara partidelor politice, în Italia există numeroase sindicate, asociaţii patronale, cercuri religioase, ligi ş.a., care tind să exercite o puternică presiune şi influenţă asupra guvernanţilor, ca şi asupra maselor de cetăţeni prin metode de manipulare a opiniei publice. În felul acesta, organismele menţionate participă indirect la jocul politic.

În încercarea de a se da un nou contur mai democratic sistemului politic, în august 1993 s-a operat o amplă reformă electorală pentru alegerea Parlamentului.

§3. Parlamentul

Potrivit primului articol din Constituţie, Italia este o republică democratică fundamentată pe muncă. Suveranitatea aparţine poporului care o exercită sub formele şi în limitele fixate de Constituţie. Pe noi ne interesează partea a doua a textului, care se referă la modalitatea exercitării indirecte, prin reprezentare, a puterii suverane a poporului.

Parlamentul italian este organismul constituţional în care se exprimă cel mai fidel principiul reprezentării naţionale. Membrii Parlamentului, învestiţi cu prerogativa de a exercita puterea suverană a poporului, sunt aleşi prin vot universal şi direct. Fiecare membru al Parlamentului este reprezentant al naţiunii şi îşi exercită funcţiile fără a avea un mandat imperativ.

Dreptul de vot se acordă cetăţenilor italieni la împlinirea vârstei de 18 ani. Camera Deputaţilor este formată din 630 de deputaţi. Sunt eligibili cetăţenii care se bucură de drepturile civile şi politice şi au vârsta de 25 de ani. Senatul este compus din 315 senatori aleşi, la care se adaugă senatorii de drept şi cei numiţi. Candidaţii pentru mandatul de senator trebuie să aibă vârsta de 40 de ani şi să se bucure de drepturile civile şi politice.

Constituantul a optat pentru o organizare bicamerală a puterii legislative: Camera Deputaţilor şi Senatul, al căror mandat este de 5 ani[1]. Atât deputaţii cât şi senatorii sunt aleşi prin vot universal şi direct; între cele două camere legislative sunt unele deosebiri în ceea ce priveşte componenţa lor. Astfel, în afară de senatorii aleşi, din Senat fac parte de drept foştii preşedinţi ai ţării, mandatul lor fiind viager. De asemenea, Preşedintele Republicii are dreptul, potrivit art. 59 din Constituţie, de a numi pe viaţă 5 senatori recrutaţi dintre personalităţile proeminente ale vieţii ştiinţifice, culturale, sociale sau care au avut o contribuţie deosebită în diferite domenii de activitate. Deputaţii şi senatorii se bucură de imunitate parlamentară, potrivit regulilor clasice în materie.

Între cele două Camere este egalitate din punct de vedere al prerogativelor constituţionale. Camerele beneficiază de autonomie organizatorică şi funcţională potrivit regulamentelor proprii. Pentru pregătirea şi facilitarea activităţii parlamentare fiecare

---

[1] Iniţial, mandatul senatorilor fusese fixat la 6 ani. În practică, însă, Preşedintele Republicii întrerupea mandatul acestora dizolvând Senatul în aşa fel încât cele două Camere să fie alese concomitent. Printr-o lege din 1963 s-a prevăzut expres că Senatul este ales pentru o perioadă de 5 ani.

Cameră legislativă îşi constituie comisii parlamentare permanente şi comisii speciale însărcinate cu examinarea unor anumite probleme. Atât comisiile permanente cât şi cele speciale reflectă configuraţia politică a grupurilor parlamentare. Cele două Camere exercită câteva funcţii sau prerogative principale: funcţia legislativă; prerogative în domeniul financiar; funcţia de control a puterii executive; atribuţii în domeniul relaţiilor internaţionale ş.a.

§4. Statutul membrilor Parlamentului

Atât deputaţii cât şi senatorii reprezintă ansamblul naţiunii, aflându-se în slujba poporului. Potrivit art. 67 din Constituţie, deputaţii şi senatorii îşi exercită îndatoririle fără a fi supuşi unui mandat imperativ. Constituţia prevede în art. 68 că membrii Parlamentului nu pot fi traşi la răspundere pentru opiniile sau voturile exprimate în timpul exercitării funcţiei lor. Acelaşi text prevede că în absenţa autorizării date de Camera din care face parte, niciun membru al Parlamentului nu poate fi supus vreunei proceduri de arestare sau lipsire de libertate personală şi nici nu poate fi ţinut în arest, cu excepţia cazurilor în care se execută o sentinţă definitivă pronunţată de o instanţă judecătorească ori în cazul unui delict flagrant, în care procedura prevede în mod obligatoriu arestarea şi prelevarea de probe..

Autorizarea camerei din care face parte un deputat sau senator este necesară în vederea interceptării conversaţiilor sau a comunicărilor acestuia. Aceiaşi autorizare este necesară şi pentru sechestrul corespondenţei acestuia.

Dispoziţii referitoare la imunitatea deputaţilor şi senatorilor care decurg din art. 68 din Constituţie sunt prevăzute în cele două regulamente parlamentare. În Legea nr. 140 din 20 iunie 2003, adoptată în aplicarea art. 68 din Constituţie, sunt prevăzute dispoziţii speciale referitoare la lipsa răspunderii penale a membrilor parlamentului pentru depunerea proiectelor de lege, a amendamentelor, propunerilor pentru ordinea de zi, precum şi pentru alte activităţi desfăşurate de aceştia în afara camerelor legislative.

§5. Preşedintele Republicii

Preşedintele Republicii are prerogativele clasice ale şefului statului în regimurile politice parlamentare: deţine funcţii onorifice, primul-ministru fiind actorul principal în jocul politic între legislativ şi executiv.

Preşedintele este ales prin scrutin secret de către Parlament reunit în şedinţă comună şi de reprezentanţi ai regiunilor. Este desemnat candidatul care obţine 2/3 din voturile celor reuniţi (membrii Parlamentului) la care se adaugă consilierii regionali. Dacă după 3 tururi consecutive nu se obţine această majoritate calificată, se organizează al patrulea tur, pentru desemnare fiind suficientă o majoritate absolută. Candidatul trebuie să aibă vârsta de 50 de ani şi să deţină drepturile civile şi politice. Funcţia de Preşedinte al Republicii este incompatibilă cu orice altă funcţie publică sau privată.

Preşedintelui îi sunt totuşi conferite şi unele prerogative pentru a contrabalansa puterea legislativă. Astfel, după înştiinţarea preşedinţilor celor două Camere legislative, şeful statului are dreptul de a dizolva Parlamentul sau doar una dintre Camere. Preşedintele deţine următoarele prerogative:

a) promulgă legile adoptate de Parlament şi emite decrete cu valoare de lege şi regulamente;

b) trimite mesaje Camerelor;

c) autorizează prezentarea în Camere a proiectelor de lege de către Guvern;

d) fixează referendumul popular, în cazurile prevăzute de lege;

e) numeşte pe funcţionarii de stat;

f) acreditează şi primeşte ambasadori;

g) ratifică tratatele internaţionale, după autorizaţia prealabilă a celor două Camere legislative în cazurile cerute de Constituţie;

h) este comandantul forţelor armate şi prezidează Consiliul Suprem al Apărării;

i) prezidează Consiliul Superior al Magistraturii;

j) exercită dreptul de graţiere;

k) conferă decoraţii.

Actele în care se materializează atribuţiile prezidenţiale sunt contrasemnate de miniştrii de resort, care îşi asumă responsabilitatea pentru conţinutul lor. Actele care au valoare legislativă, precum şi celelalte acte prevăzute prin lege, sunt contrasemnate de primul-ministru[1]). După consultarea preşedinţilor celor două camere legislative, preşedintele poate dizolva una sau ambele Camere legislative.

Ca orice şef de stat într-un regim parlamentar, Preşedintele Italiei nu răspunde de actele săvârşite în timpul exercitării funcţiilor sale, decât pentru actele de înaltă trădare sau atentat împotriva Constituţiei. În aceste situaţii, Preşedintele poate fi pus sub acuzare de parlament întrunit în şedinţă comună, cu Majoritatea absolută a membrilor săi. În cazul în care Preşedintele se află în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile, acestea sunt preluate de Preşedintele Senatului. Dacă intervine o cauză de incapacitate permanentă a Preşedintelui, sau în cazul decesului, sau demisiei acestuia, Preşedintele Camerei deputaţilor poate solicita alegeri prezidenţiale în termen de 15 zile.

Dacă se face vinovat de înaltă trădare sau de activitate anticonstituţională, Preşedintele va fi pus sub acuzare de cele două Camere legislative reunite în şedinţă comună, decizia fiind luată cu votul majorităţii absolute a membrilor acestora. Competenţa de a judeca revine potrivit art. 134 din Legea fundamentală, Curţii Constituţionale. Într-o asemenea ipoteză, plenul Curţii este completat cu 16 cetăţeni având vârsta de cel puţin 40 de ani aleşi de Parlamentul întrunit în şedinţă comună la începutul fiecărei legislaturi. Cetăţenii desemnaţi în plenul Curţii nu pot avea calitatea de deputaţi sau senatori.

Curtea Constituţională sesizată se va pronunţa asupra legalităţii incriminării. În cazul stabilirii vinovăţiei, Preşedintele Republicii şi miniştrii pot fi deferiţi Curţii Constituţionale pentru crime prevăzute în Codul penal, comise în legătură cu exercitarea funcţiilor guvernamentale.

Împotriva deciziilor Curţii Constituţionale nu se poate iniţia nicio cale de recurs.

---

[1]) A se vedea, în acest sens, *P. Lalumière, A. Demichel*, op. cit., p. 637.

§6. Guvernul

Autoritatea în stat este deţinută şi exercitată de Guvern. Primul-ministru este numit de Preşedinte. De asemenea, Şeful statului îi numeşte şi pe miniştri la propunerea premierului. Preşedintele are la dispoziţie o paletă largă de posibilităţi de desemnare a Primului-ministru, în funcţie de configuraţia politică a Guvernului[1]. Miniştrii pot fi recrutaţi fie din cadrul Parlamentului, fie din afara acestuia. Statisticile guvernamentale indică însă practica de recrutare a miniştrilor din rândul membrilor Parlamentului, miniştrii nonparlamentari fiind, prin excelenţă, specialişti cu înaltă calificare sau militari[2].

Primul-ministru direcţionează politica generală a Guvernului şi îşi asumă răspunderea pentru aplicarea acesteia.

§7. Controlul parlamentar

Controlul parlamentar al activităţii executive este stabilit în Constituţie, în concordanţă cu trăsăturile regimului parlamentar. Astfel, Guvernul îşi asumă responsabilitatea politică în faţa celor două Camere legislative. Miniştrii poartă o răspundere colectivă pentru activitatea generală a cabinetului şi o răspundere personală pentru ministerul pe care îl conduc.

Dintre instrumentele de control parlamentar, cea mai eficace este moţiunea de cenzură care atrage demisia Guvernului. Moţiunea se poate depune de o zecime din numărul deputaţilor sau senatorilor şi trebuie să fie motivată. După trei zile de la depunere, moţiunea este discutată şi supusă votului membrilor Camerei respective. Pentru adoptarea moţiunii, este necesar votul majorităţii relative a Camerei în care a fost depusă.

Atât Primul-ministru cât şi membrii Guvernului pot fi puşi sub acuzaţie de către Parlament în şedinţă comună pentru delicte comise în exercitarea funcţiilor lor. De altfel, membrii cabinetului sunt numiţi la propunerea Premierului desemnat de către Şeful statului, dar întregul Guvern trebuie să obţină încrederea celor două Camere legislative.

Parlamentul are posibilitatea de a supraveghea Executivul prin intermediul competenţei sale de a ratifica tratatele internaţionale semnate de Şeful statului, precum şi de a acorda guvernului puteri corespunzătoare în caz de stare de război.

§8. Curtea Constituţională

Curtea Constituţională este compusă din 15 judecători numiţi pentru un mandat de nouă ani. Potrivit art. 135 din Constituţie, Preşedintele republicii numeşte 5 judecători, Parlamentul reunit în şedinţă comună, 5 judecători, ceilalţi judecători fiind

---

[1] Idem, p. 639.

[2] *M. Dogan*, Selecţia miniştrilor în democraţiile pluraliste (I), în Alternative '90 nr. 17-18/1990.

numiţi în conformitate cu Legea constituţională din 11 martie 1953 (3 judecători sunt numiţi de un colegiu prezidat de preşedintele Curţii de Casaţie şi format din înalţi demnitari ai puterii judecătoreşti şi câte un judecător numit de două colegii prezidate de preşedintele Curţii de Conturi şi respectiv de preşedintele Consiliul de Stat).

Art. 134 din Constituţie prevede că această înaltă instanţă de jurisdicţie constituţională se pronunţă:

a) în disputele privind constituţionalitatea legilor şi a actelor având putere de lege, emise de stat şi regiuni;

b) asupra conflictelor de atribuţii între puterile statului şi a conflictelor între stat şi regiuni;

c) asupra acuzaţiilor susţinute împotriva Preşedintelui Republicii, potrivit Constituţiei.

În cazul în care Curtea declară neconstituţionalitatea unei norme legale sau a unui act având putere de lege, norma respectivă încetează să mai producă efecte juridice după publicarea deciziei de neconstituţionalitate. Alte atribuţii ale Curţii Constituţionale pot fi stabilite prin legi speciale (de exemplu, controlul admiterii cererilor pentru organizarea unui referendum abrogativ).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V
Sistemul politic al Republicii Federale Germania

§1. Contextul politico-istoric al formării sistemului constituţional[1)]

Între procesul de formare a sistemului constituţional postbelic al Germaniei Federale şi cel al Italiei, există câteva asemănări frapante, generate, în principal, de poziţia asemănătoare a celor două state – ca ţări învinse – faţă de Puterile Aliate. Astfel, atât Italiei, cât şi Germaniei li s-au „oferit" modele de guvernare fără a se asigura popoarelor respective deplină libertate de opţiune pentru un sistem de guvernământ sau pentru altul. Faptul că, de pildă, în Italia opţiunea pentru forma de stat republicană şi pentru regimul politic parlamentar a fost rezultatul unui referendum, precum şi faptul că în Germania, guvernele şi parlamentele locale (organisme reprezentative) au fost cele care au iniţiat premisele democraţiei parlamentare, nu infirmă afirmaţia făcută mai sus. Cele două state se aflau sub ocupaţie militară, fapt ce ştirbea suveranitatea poporului şi îngrădea libertatea sa de opţiune politică.

Analistul celor două procese constituţionale la care ne-am referit poate distinge următoarele asemănări între acestea:

a) niciuna dintre cele două ţări nu a avut anterior o îndelungată tradiţie parlamentară;

b) regimurile politice instituţionalizate în fiecare dintre cele două ţări după anul 1945 au fost clădite pe ruinele fascismului şi în vidul de putere creat prin distrugerea statului fascist;

c) atât în Italia cât şi în Germania, Constituantul, neîntrunind pe deplin atributele suveranităţii, a acţionat, practic, sub un regim de ocupaţie, Aliaţii influenţând astfel procesul de adoptare a Legii fundamentale. De altfel, o asemenea „influenţă" a fost exercitată în aceeaşi perioadă şi în Japonia, precum şi în statele europene aflate sub controlul sau chiar sub ocupaţia sovietică;

d) regimul parlamentar introdus în cele două ţări nu a avut o bază politică stabilă, deoarece regimurile fasciste anterioare au anihilat practic orice opoziţie politică, inclusiv a păturilor sociale ale burgheziei.

De ce s-a optat pentru parlamentarism şi nu pentru un regim prezidenţial? Opţiunea se explică în parte, prin teama Aliaţilor faţă de o eventuală concentrare a puterii executive – specifică prezidenţialismului – în mâinile unui singur lider care ar fi fost mai târziu tentat să guverneze după modelul *Führer-ului* sau al *Ducelui*,

---

[1)] Constituţia Republicii Federale Germania poate fi consultată în *Şt. Deaconu* (coord.), Codex constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2015, p. 681-746.

precum şi prin preocuparea Constituantelor alese în cele două ţări, de a da satisfacţie popoarelor respective care aspirau la un model de guvernare în care reprezentanţii săi să aibă un rol predominant faţă de puterea executivă. Regimul politic stabilit în condiţiile menţionate şi reflectat în dispoziţiile constituţionale prezintă trăsăturile clasice ale regimului parlamentar generalizat la acea dată în Europa[1)].

Aşa cum este cunoscut, după 9 mai 1945 Germania a fost împărţită în patru zone de ocupaţie aflate sub controlul militar al Marii Britanii, Statelor Unite ale Americii, Franţei şi Uniunii Sovietice. Forţele militare de ocupaţie au înfiinţat, în zonele ce le-au revenit, autorităţi executive locale însărcinate cu atribuţii foarte limitate. La scurtă vreme au fost organizate alegeri din care au rezultat parlamente locale[2)]. Atribuţiile acestora erau practic formale, întrucât orice decizie a autorităţilor locale trebuia aprobată de Comandamentele militare de ocupaţie.

În vara anului 1948, liderii guvernelor locale aflate în zonele de ocupaţie ale Franţei, Marii Britanii şi Statelor Unite, au convenit asupra unui sistem electoral, în vederea desemnării de către parlamentele locale a unui organism cu rol de Constituantă[3)]. Organismul respectiv a avut denumirea de Consiliu Parlamentar. În cadrul său, ponderea politică o deţineau reprezentanţii Uniunii Creştin-Democrate şi ai Partidului Social-Democrat.

Consiliul Parlamentar, organism învestit cu atribuţii de Constituantă, a adoptat noua Lege fundamentală, conştient că îndeplineşte o operă de tranziţie necesară instituirii unui regim democratic şi reconcilierii naţionale[4)]. Provizoratul constituţional a fost menţionat chiar în cuprinsul Constituţiei. Astfel, art. 146 din Legea fundamentală adoptată în 1949 prevede că „prezenta Lege fundamentală încetează să aibă efect în ziua în care va intra în vigoare Constituţia care va fi adoptată de poporul german, stăpân pe deciziile sale".

Este de observat că Legiuitorul constituant, marcat de statutul special al Germaniei, ca stat care nu se bucura pe deplin în acel moment de atributele suveranităţii sale, nu a folosit denumirea de Constituţie, ci de Lege fundamentală. Aşadar, în concepţia Consiliului Parlamentar, Legea fundamentală adoptată în 1949 avea un caracter provizoriu până când „poporul german stăpân pe deciziile sale" va adopta o Constituţie. Deşi a avut iniţial un caracter provizoriu şi tranzitoriu, noul sistem constituţional s-a impus însă în viaţa politică a ţării, ca şi în conştiinţa socială a poporului german ca un model de referinţă pentru o guvernare democratică.

Consiliul Parlamentar şi-a luat ca model Constituţia Republicii de la Weimar din 1919, cu excepţia dispoziţiilor acesteia referitoare la puternicele prerogative

---

[1)] *P. Lalumière, A. Demichel*, Les régimes parlementaires européens, P.U.F., Paris, 1978, p. 441.

[2)] A se vedea *I. Karpinski*, A.B.C.-ul Democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993, p. 119, 120.

[3)] Idem, p. 121.

[4)] La 1 iulie 1948 a fost instituit Consiliul parlamentar învestit cu sarcina adoptării Constituţiei. Textul definitiv al Constituţiei a fost adoptat la 8 mai 1949 şi aprobat de autorităţile de ocupaţie la 12 mai 1949. Constituţia a intrat în vigoare la 24 mai 1949.

prezidenţiale care nu erau pe placul Puterilor de ocupaţie occidentale şi nici al Uniunii Sovietice.

Pilonii de rezistenţă ai Constituţiei de la Weimar – preluaţi de Constituantul din 1949 – au fost statul de drept, organizarea federală a ţării (suspendată în 1933) şi sistemul pluripartidist[1)].

În anul 1949 s-a produs dezmembrarea Germaniei în două state având regimuri politice şi sisteme constituţionale distincte: Republica Federală Germania şi Republica Democrată Germană.

§2. Organizarea federativă a statului

Germania are prin tradiţie o organizare statală federală, reminiscenţă a puzderiei de stătuleţe (principate) independente, inclusiv a oraşelor libere existente în Evul Mediu pe ruinele Sfântului Imperiu Romano-German. În epoca modernă, fiecare stătuleţ avea un conducător local independent (în general, o casă princiară) care exercita o conducere de sine-stătătoare şi autoritară. Războaiele napoleoniene au grăbit unificarea Germaniei, realizată mai târziu sub sceptrul puternicei şi militarizatei Prusii.

Prăbuşirea Imperiului Habsburgic în 1918 a avut ca urmare şi constituirea Germaniei ca stat independent şi cu o formă de guvernământ republicană (*Republica de la Weimar*). Din punct de vedere al structurii de stat, Germania a optat în 1919 pentru organizarea federală bazată pe o largă autonomie acordată landurilor. Regimul de autonomie a acestora a fost, însă, suspendat de guvernul naţional-socialist al cancelarului Hitler, întrucât era un obstacol în calea centralizării şi concentrării întregii puteri, inclusiv a celei locale, în mâinile acestuia. Din 1935 până în 1945, Germania a fost un stat unitar. În 1949 s-a revenit la organizarea federativă a statului în landuri.

Art. 30 din Legea fundamentală prevede autonomia landurilor. În cadrul autonomiei de care se bucură, landurile au o organizare proprie în domeniul activităţii legislative, executive şi judecătoreşti. Cu toate acestea, legislaţia adoptată la nivel federal, are prioritate faţă de legislaţia locală. De altfel, art. 74 din Legea fundamentală interzice expres orice modificare a organizării federative, ca şi cea a principiului participării landurilor la procesul legislativ.

La nivelul Parlamentului federal se reglementează, din punct de vedere legislativ, cele mai importante domenii ale vieţii sociale, cum ar fi securitatea statului; apărarea naţională; relaţiile internaţionale; problema cetăţeniei ş.a.m.d. Potrivit art. 70 din Legea fundamentală, landurile au dreptul de a legifera în domenii ale vieţii sociale care îi revin în competenţă exclusivă, fără a se suprapune puterilor legislative conferite Federaţiei.

În afară de statutul de autonomie, landurile beneficiază de dreptul de a fi reprezentate în Parlament prin *Bundesrat*. Membrii *Bundesrat-ului* sunt numiţi de

---

[1)] A se vedea *C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 250.

guvernele locale care pot, totodată, să-i revoce. Ei reprezintă populaţia landurilor şi nu naţiunea, întrucât nu sunt aleşi prin sufragiu universal, ci desemnaţi de guvernele locale. Prin intermediul *Bundesrat-ului,* landurile participă la procesul legislativ, precum şi la adoptarea de către Parlament a altor decizii de interes naţional.

În concordanţă cu dispoziţiile constituţionale, fiecărui land îi revin din oficiu 3 mandate în *Bundesrat*. Numărul mandatelor creşte în raport cu mărimea populaţiei landului, respectiv până la 5 mandate.

În 1949 existau 12 landuri, dar prin comasarea unora dintre ele, numărul acestora a scăzut la 10. Prin reunificarea Germaniei în 1990, landurilor existente li s-au adăugat încă 5 noi landuri provenind din fosta Germanie Democrată, precum şi oraşul Berlin[1)].

Creşterea numărului landurilor a avut ca urmare firească, sporirea numărului de mandate ale *Bundestag-ului* şi ale *Bundesrat-ului*. De asemenea, numărul membrilor *Bundestag-ului* a crescut de la 497, câţi au fost aleşi în alegerile parlamentare din 1987, la 662 la alegerile generale din 1990.

§3. Sistemul de partide politice

Potrivit art. 21 din Constituţie, partidele politice concură la formarea voinţei politice a poporului. Organizarea internă a partidelor politice trebuie să fie conformă cu principiile democratice. Modul de organizare şi funcţionare a partidelor politice este reglementat prin lege specială. Se prevede, de asemenea, interzicerea partidelor declarate neconstituţionale de către autoritatea de jurisdicţie constituţională (Tribunalul Constituţional Federal).

Principalele partide politice sunt Uniunea Creştin-Democrată (CDU) şi Uniunea Creştin Socială din Bavaria, Partidul Social-Democrat (SPD), Alianţa '90 (ecologişti), Die Linke (Stânga), Partidul Liber Democrat (FDP) şi Alternativa pentru Germania (AfD). În alegerile legislative din 24 septembrie 2017 Uniunea Creştin-Democrată a obţinut 200 de mandate în Bundestag, Uniunea Creştin Socială - 46 mandate, Partidul Social-democrat - 153 mandate, Alternativa pentru Germania - 94 mandate, Partidul Liber Democrat - 80 de mandate, Die Linke - 69 mandate şi Alianţa '90 - 67 mandate.

§4. Organizarea Parlamentului

Constituţiei Germaniei din 1949 i se poate aduce, teoretic vorbind, aceeaşi critică ce i s-a adus Constituţiei României din 1991: nu prevede în mod expres principiul separaţiei puterilor. Nu este vorba de o omisiune a Constituantului. De altfel, nici în Constituţia Italiei nu se formulează expres acest principiu. Cu toate acestea, cele trei

---

[1)] A se vedea, pentru detalii, *G. Marcou*, L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de unification, in Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranges nr. 4/1995.

puteri sunt organizate şi exercitate separat una de alta, organismele constituţionale prin care se înfăptuieşte o putere sau alta fiind bine individualizate[1)].

De asemenea, în Legea fundamentală sunt prevăzute şi mecanismele de colaborare a celor trei puteri, aşa cum sunt ele stabilite în democraţiile parlamentare. Potrivit Constituţiei, suveranitatea emană de la popor şi este exercitată de acesta prin alegeri şi referendum, precum şi prin organe învestite cu putere legislativă, executivă şi judecătorească.

Instituţia parlamentului are o organizare bicamerală: Bundestag şi Bundesrat. Alegerea membrilor primei camere se face prin vot universal, egal, direct şi secret. Fiecare alegător dispune de două voturi. Un vot îl acordă persoanei care şi-a prezentat candidatura în circumscripţia electorală unde este arondat, iar altul, listei prezentate de un partid politic în landul în care domiciliază.

Repartizarea mandatelor se face prin combinarea sistemului reprezentării proporţionale cu sistemul de scrutin majoritar („reprezentarea proporţională personalizată"). Cu alte cuvinte, mandatele se atribuie proporţional cu numărul voturilor obţinute de fiecare partid (reprezentare proporţională), dar este ales candidatul care a întrunit majoritatea relativă a voturilor.

Potrivit Legii electorale, teritoriul ţării este împărţit într-un număr de circumscripţii electorale, egal cu jumătatea numărului de locuri existente în Cameră, în fiecare dintre ele alegându-se un deputat prin scrutin majoritar. Ca atare, candidatul care obţine majoritatea simplă a voturilor este declarat ales.

Cealaltă jumătate a locurilor din *Bundestag* va fi completată cu candidaţii aleşi care au fost desemnaţi pe liste stabilite de partide politice în fiecare land[2)].

Bundesrat-ul este compus din reprezentanţii guvernelor landurilor.

Fiecare Cameră este condusă de un preşedinte şi vicepreşedinţi asistaţi de secretari. Preşedintele *Bundestag-ului* se alege pe durata mandatului legislativ, iar cel al *Bundesrat-ului* este desemnat anual.

În cadrul Camerelor, se constituie comisii permanente. *Bundestag-ul* poate institui şi comisii de anchetă asupra unor probleme bine determinate.

Pentru examinarea textelor divergente se instituie o comisie comună formată din deputaţi şi membri ai *Bundesrat-ului*. Aceştia din urmă, reprezintă 1/3 din componenţa nominală a comisiei.

§5. Statutul parlamentarilor

Membrii *Bundestag-ului* reprezintă întregul popor şi sunt independenţi faţă de cei ce i-au ales. Mandatul primei Camere durează 4 ani. Constituţia nu precizează durata mandatului membrilor *Bundesrat-ului*. Deputaţii beneficiază de statutul clasic al parlamentarilor: se bucură de inviolabilitate şi iresponsabilitate parlamentară; primesc o

---

[1)] Pentru orice constituţie important este să organizeze cele trei puteri pe baza principiului separaţiei, şi nu doar să-l enunţe în mod solemn.

[2)] *C. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 262.

indemnizaţie pentru a fi independenţi şi din punct de vedere material. În plus, sunt scutiţi şi de obligaţia de a depune mărturie în ce priveşte persoanele de la care deţin informaţii sau despre datele pe care le-au folosit în exercitarea mandatului lor parlamentar.

Deputaţii care au candidat din partea anumitor partide sau ale căror partide au platforme electorale compatibile, se pot constitui în grupuri parlamentare. Un grup parlamentar trebuie să fie format din cel puţin 5% din numărul total al membrilor *Bundestag-ului*. Grupurile parlamentare reflectă configuraţia politică a Camerei respective.

Deputaţii care nu aparţin unui grup parlamentar nu au posibilitatea de a participa la întreaga activitate parlamentară deşi au dreptul de a iniţia legi, de a adresa interpelări, de a propune constituirea unor comisii etc.

Art. 46 din Constituţie prevede că membrii Bundestagului nu pot fi niciodată supuşi unor proceduri judiciare sau acţiuni disciplinare ori traşi la răspundere în orice mod, în afara acestei Camere, pentru votul exprimat sau orice discurs sau dezbatere parlamentară. Acelaşi text constituţional permite răspunderea juridică ori disciplinară pentru declaraţiile defăimătoare. Pentru arestarea şi trimiterea în judecată a membrilor Bundestagului este necesară acordul acestuia, cu excepţia cazului infracţiunilor flagrante.

§6. Procedura legislativă

Procesul legislativ se desfăşoară paralel în *Bundestag* şi *Bundesrat*, legea adoptată fiind rezultatul colaborării celor două Adunări parlamentare. Potrivit Legii fundamentale, iniţiativa legislativă se poate exercita de Guvernul federal, precum şi de membrii *Bundestag-ului* sau ai *Bundesrat-ului*.

Guvernul federal definitivează proiectul de lege pregătit de ministerul de specialitate, după care îl înaintează *Bundesrat-ului*. Depunerea proiectului guvernamental la Biroul *Bundesrat-ului* are mai mult un caracter protocolar şi de informare a Camerei Înalte. Depunerea poate fi motivată de asigurarea că proiectul de lege nu afectează caracterul federal al organizării statale sau competenţele exclusive ale landurilor. În termen de cel mult 3 luni de la data când proiectul de lege i-a fost notificat, *Bundesrat-ul* îl transmite *Bundestag-ului* pentru iniţierea procedurii legislative propriu-zise. Este necesar de reţinut că, în perioada cât proiectul guvernamental se află în posesia sa, *Bundesrat-ul* nu îl va examina în detaliu.

Regulamentele celor două Camere legislative prevăd trei faze ale dezbaterii proiectului legislativ. În prima fază, proiectul este supus unei examinări formale din partea deputaţilor. Cu acest prilej se enunţă principiile generale ale viitoarei legi. După această primă lectură, proiectul este înaintat unei comisii permanente de specialitate formată din membrii diferitelor partide reprezentate în *Bundestag*. În comisie, proiectul este discutat în detaliu, prezentându-se şi amendamente. Membrii comisiei votează orice modificare adusă proiectului. Concluziile dezbaterii şi formele definitive ale textelor convenite în comisie se consemnează într-un raport.

În a doua lectură, Camera ia în dezbatere raportul comisiei. Cu prilejul dezbaterilor, se discută şi se votează articol cu articol. În situaţia în care se consideră că trebuie clarificate alte probleme legate de proiect, acesta este returnat comisiei care a întocmit raportul. Cea de-a treia lectură constă în aprobarea finală a proiectului în întregul său. După adoptare în *Bundestag*, proiectul este transmis *Bundesrat-ului*. Camera Superioară poate adopta proiectul în forma aprobată de *Bundestag* sau poate cere constituirea unei comisii mixte pentru a dezbate proiectul care i s-a remis. Dacă comisia propune modificarea proiectului, modificările sunt supuse aprobării *Bundestag-ului*. După ce comisia şi-a prezentat concluziile, *Bundesrat-ul* are posibilitatea de a opune veto proiectului votat de *Bundestag*. Vetoul *Bundesrat-ului* poate fi înlăturat dacă proiectul este votat din nou de majoritatea membrilor *Bundestag-ului*. În cele din urmă, legea adoptată de ambele Camere în oricare modalitate a procedurii legislative este promulgată de Preşedintele Republicii.

Rolul legislativ al *Bundesrat-ului* este, în practică, foarte limitat. Chiar dreptul de iniţiativă legislativă ce i s-a conferit se exercită foarte rar.

Legea fundamentală permite delegarea legislativă Guvernului, unui ministru sau guvernelor landurilor. În Legea de autorizare a abilitării se indică conţinutul, scopul şi circumstanţele delegării.

§7. Controlul parlamentar

Conţinutul şi trăsăturile responsabilităţii politice a Guvernului sunt determinate de caracterul parlamentar al regimului politic. Totodată, pentru a se evita exercitarea exagerată de către Parlament a instrumentelor sale de control parlamentar, ceea ce ar putea avea ca urmare instabilitatea cabinetelor, în practică s-a optat pentru o anumită „raţionalizare" a regimului de control parlamentar. Nu este vorba în acest caz de nicio asemănare cu raţionalizarea Parlamentului impusă de Constituantul francez în 1958.

Responsabilitatea politică a Guvernului federal în faţa Parlamentului poate fi asumată în două situaţii. În primul caz, Primul-ministru (Cancelarul) solicită *Bundestag-ului* un vot de încredere. Acordarea încrederii trebuie votată de majoritatea deputaţilor. În caz contrar, Cancelarul beneficiază de dreptul de a propune Preşedintelui Republicii într-un termen de 41 de zile de la aflarea rezultatului votului, dizolvarea *Bundestag-ului* şi organizarea alegerilor generale anticipate.

Este interesant de observat că *Bundestag-ul*, potrivit Legii fundamentale poate desemna, în cadrul termenului de 41 de zile de la refuzarea votului de încredere, un nou prim-ministru, înlăturând astfel pericolul de a fi dizolvat la cererea unui Cancelar care nu se mai bucură de încrederea sa.

În situaţia în care Preşedintele federal nu răspunde solicitării Cancelarului de a dizolva *Bundestag-ul*, iar această Cameră nu desemnează un nou Cancelar, Cancelarul căruia i-a fost refuzat votul de încredere poate cere Preşedintelui să declare, cu acordul *Bundesrat-ului*, starea de necesitate legislativă. Menţionăm că declararea stării de necesitate legislativă este o măsură întreprinsă împotriva *Bundestag-ului*, la care acesta nu se poate opune.

Efectul constituţional al stării de necesitate legislativă constă în dreptul Guvernului de a adopta în regim de urgenţă şi numai cu aprobarea *Bundesrat-ului* acte normative cu caracter primar pentru o perioadă de cel mult 6 luni.

În al doilea caz, *Bundestag-ul,* din proprie iniţiativă adoptă o moţiune de cenzură împotriva Guvernului, fapt ce antrenează înlăturarea acestuia. Pentru a produce efecte, moţiunea trebuie votată de majoritatea deputaţilor. În moţiunea de cenzură aprobată se va indica, însă, şi succesorul Cancelarului indezirabil. Desemnarea prin moţiunea de cenzură a Primului-ministru în locul celui înlăturat, este o formulă constituţională interesantă şi originală, care prezintă avantajul că se evită organizarea unor alegeri generale costisitoare, ca şi tensiunile politice generate de propunerea unui candidat la funcţia de Cancelar federal.

Controlul parlamentar se mai exercită prin întrebări adresate de deputaţi membrilor Guvernului, precum şi prin comisii de control (la cererea unei pătrimi din numărul membrilor *Bundestag-ului*) sau comisii de anchetă (compuse, în afara deputaţilor, din specialişti desemnaţi).

§8. Preşedintele Republicii

Preşedintele federal este ales pentru un mandat de 5 ani de către Adunarea Federală, organism compus din membri *Bundestag-ului* şi dintr-un număr de membri, egal cu cel al deputaţilor, aleşi potrivit principiului reprezentării proporţionale în adunările reprezentative ale landurilor. Condiţiile de eligibilitate ale candidatului sunt următoarele: cetăţenia germană şi vârsta de 40 ani.

Este declarat ales candidatul care a întrunit majoritatea voturilor membrilor Adunării Federale. Dacă niciunul dintre candidaţi nu a obţinut majoritatea în cursul a două tururi, se organizează un al treilea tur în care este declarat câştigător cel ce obţine majoritatea relativă a voturilor.

Mandatul de preşedinte nu poate fi reînnoit decât o singură dată. Prin Constituţie se stabileşte incompatibilitatea funcţiei de preşedinte federal cu cea de membru al guvernului sau al unei Camere legislative de la nivel federal şi local. De asemenea, preşedintele federal nu poate exercita o funcţie remunerată, sau o profesie şi nu poate face parte din consiliul de administraţie al unei întreprinderi[1)].

În caz de incapacitate a Preşedintelui federal de a-şi exercita funcţiile sau de expirare a mandatului său, prerogativele prezidenţiale sunt preluate de preşedintele *Bundesrat-ului.*

În regimurile parlamentare, Şeful statului învestit cu o parte din puterea executivă are prin tradiţie funcţii decorative, reala putere executivă fiind exercitată de Primul-ministru. În concordanţă cu această tradiţie, Preşedintele federal deţine următoarele prerogative:

a) reprezentarea Germaniei pe plan internaţional;

b) încheierea tratatelor internaţionale;

[1)] *R. Arnold,* L'election et les compétences du President federal allemand, in Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 2/1995.

c) acreditarea şi primirea reprezentanţilor diplomatici;
d) numirea şi revocarea judecătorilor;
e) exercitarea dreptului de graţiere;
f) promulgarea legilor;
g) atribuţii în ceea ce priveşte formarea guvernului.

Unele dintre prerogativele menţionate pot fi delegate altor autorităţi publice.

Preşedintele federal nu răspunde din punct de vedere politic de actele sale. Pentru a fi valabile, ordonanţele şi decretele prezidenţiale trebuie să fie contrasemnate de primul-ministru sau de ministrul de resort.

Preşedintele federal este însă răspunzător pentru încălcarea Constituţiei sau a unei legi federale. Cererea de punere sub acuzaţie trebuie prezentată de cel puţin 1/4 din membrii oricărei Camere legislative. Decizia de punere sub acuzare trebuie adoptată cu votul a 2/3 din numărul membrilor Camerei în care s-a iniţiat procedura.

Competenţa de a judeca şi stabili vinovăţia Preşedintelui revine Tribunalului constituţional federal. Dacă acest organism constată că Preşedintele este vinovat, poate decide revocarea din funcţie a acestuia. Ca o măsură provizorie luată după punerea sub acuzare, Tribunalul poate decide că Preşedintele federal este în imposibilitate de a-şi exercita funcţiile.

§9. Guvernul

Guvernul federal se compune din Cancelarul federal şi din miniştri. Constituţia prevede o procedură complexă de numire a Primului-ministru, menită să ofere cât mai multe soluţii pentru desemnarea în fruntea Guvernului a unei personalităţi politice şi, astfel, să se evite posibile crize ministeriale. În principiu, Preşedintele federal propune un candidat care trebuie să întrunească acordul *Bundestag-ului. Bundestag-ul* va alege Primul-ministru cu majoritatea absolută de voturi, iar Preşedintele îl va numi în funcţie automat.

În cazul în care cel propus de Preşedintele federal nu obţine majoritatea cerută, *Bundestag-ul* poate alege pe Cancelar cu o majoritate absolută a membrilor săi în 14 zile de la primul scrutin. În acest caz, iniţiativa de a propune un candidat aparţine *Bundestag-ului.*

Bundestag-ul poate, însă, să nu recurgă la dreptul său de a desemna şi de a alege un candidat la funcţia de Cancelar. Într-o asemenea situaţie, *Bundestag-ul* va supune la vot propunerea făcută de Preşedintele federal. De această dată, candidatul care întruneşte majoritatea absolută a voturilor va fi declarat ales. În caz contrar, Preşedintele dizolvă *Bundestag-ul.*

Miniştrii federali sunt numiţi şi revocaţi de şeful statului la cererea Primului-ministru. Legea fundamentală nu prevede că membrii Guvernului, sau doar o parte din aceştia, trebuie să primească învestitura Parlamentului, sau să fie responsabili în faţa acestuia. Se precizează doar că la intrarea în funcţie, Cancelarul federal şi membrii Guvernului depun în faţa *Bundestag-ului* un jurământ. Aşadar, doar Cancelarul federal trebuie să întrunească votul de încredere al Camerei inferioare a Parlamentului.

În cadrul Guvernului, Cancelarul federal deţine o putere considerabilă, fixând liniile directoare ale politicii guvernamentale şi îşi asumă răspunderea pentru înfăptuirea lor. Cancelarul este principalul factor de decizie politică din sistemul puterii.

Unul dintre obiectivele fundamentale urmărite de Constituantul din 1949 a fost asigurarea unei stabilităţi politice necesare reconstrucţiei ţării şi realizării consensului naţional. O asemenea stabilitate presupune instrumente constituţionale, care să garanteze succesiunea puterii pe calea principiilor democraţiei parlamentare.

Din această perspectivă, Guvernul, care este reflectarea majorităţii deţinute de un partid în alegerile generale, nu poate fi înlocuit decât pe aceeaşi cale. Ca atare, *Bundestag-ul* nu îşi poate exprima neîncrederea faţă de Cancelarul federal decât prin alegerea, cu o majoritate absolută, a unui succesor al acestuia şi prin cererea adresată Preşedintelui de a-l elibera din funcţie pe cancelarul în cauză.

Preşedintele are doar un rol formal în acest raport între Parlament şi Premier, deoarece va trebui doar să se conformeze cerinţei adresate de forul legislativ şi să numească un alt Prim-ministru.

§10. Tribunalul Constituţional Federal

Până în anul 1949 în Germania nu a existat o jurisdicţie constituţională cu caracter special. Articolul 92 al Legii fundamentale a prevăzut Tribunalul Constituţional federal ca un organism autonom şi independent faţă de toate celelalte autorităţi publice.

Statutul Tribunalului, stabilit în art. 92 din Legea fundamentală, a fost completat printr-o suită de legi ulterioare, ultima datând din 12 decembrie 1985[1)].

Tribunalul Constituţional este compus din 16 judecători aleşi de cele două corpuri legislative. Fiecare Cameră alege câte 8 judecători.

În ceea ce priveşte organizarea Tribunalului, legea sa organică prevede că acesta se compune din două secţii, fiecare dintre ele fiind formată din 8 judecători. Prin lege sunt stabilite atribuţii proprii fiecărei secţii.

Atribuţiile principale ale Tribunalului Constituţional constau în controlul constituţionalităţii legilor şi al actelor de aplicare a legilor, soluţionarea litigiilor referitoare la funcţionarea autorităţilor publice federale şi locale, apărarea drepturilor omului ş.a.

Referitor la controlul constituţionalităţii legilor, legislaţia germană prevede că orice persoană poate sesiza Tribunalul, inclusiv pe calea excepţiilor de constituţionalitate ridicate de părţi în proces.

Tribunalul are un rol foarte important în asigurarea echilibrului între autorităţile federale şi cele ale landurilor. De asemenea, Tribunalului Constituţional îi revine atribuţia de a se pronunţa asupra constituţionalităţii partidelor politice[2)].

[1)] A se vedea, pe larg, Le controle de constitutionnalité II: RFA – Espagne – Italie – Pays socialistes européens, La Documentation Française, nr. 1.161, 1987, p. 3-15.

[2)] În octombrie 1952 Curtea a declarat neconstituţional Partidul Socialist al Reichului (partid neonazist), iar în august 1956, Partidul Comunist. În decembrie 2000 *Bundestag-ul* a cerut interzicerea partidului neonazist NDP, sesizând în acest sens Tribunalul Constituţional Federal. Guvernul şi Bundesratul şi-au exprimat acordul cu sesizarea Tribunalului.

Tribunalul Constituţional are dublu grad de jurisdicţie (judecă în primă şi în ultimă instanţă). Totodată, jurisdicţia sa se extinde şi asupra deciziilor tribunalelor obişnuite, cărora le anulează sentinţele aflate în contradicţie cu Legea fundamentală. Tribunalului constituţional federal îi revine, de asemenea, competenţa de a judeca acuzaţiile ce se aduc Preşedintelui federal şi judecătorilor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI
Sistemul politic al Statelor Unite ale Americii

§1. Originea sistemului constituţional american

Fondatorii Constituţiei S.U.A. au preluat, cu un uimitor simţ al practicii politice – rod al educaţiei pragmatice şi al studiilor făcute de unii dintre ei în Anglia – spiritul reformator al filozofiei politice engleze din secolul al XVIII-lea, la baza căreia era aşezat principiul suveranităţii poporului[1].

În ceea ce priveşte concepţia constituţională, fondatorii Constituţiei americane au transpus în practică, printr-o îmbinare armonioasă şi echilibrată a instituţiilor guvernante – devenită model de referinţă pentru statele europene – principiul separaţiei celor trei puteri, formulat definitiv de Montesquieu. Caracteristice pentru sistemul constituţional american sunt separaţia strictă a puterilor şi rolul preponderent jucat de şeful statului, cu alte cuvinte, regimul prezidenţial[2].

În general, autorii americani sunt de acord că sursele gândirii politice a coloniştilor sosiţi pe „Noul Continent" au constat, în acea perioadă, în:

a) preceptele Bisericii puritane;

b) documentele corporaţiilor comerciale ale celor 13 colonii;

c) dreptul englezesc;

d) experienţa politică dobândită în urma celor două revoluţii din Anglia din 1640-1649 şi cea din 1688, prin care puterile Coroanei au fost limitate de burghezie.

Acestor surse primare li s-au adăugat convingeri politice proprii modului de viaţă al coloniştilor, potrivit cărora, legitimitatea actului de conducere nu este conferită de şeful statului – Monarhul –, ci de voinţa poporului, deţinătorul suveran al puterii. Concepţia potrivit căreia suveranitatea aparţine poporului a avut ca efect şi ruperea legăturilor spirituale dintre colonişti şi Coroana Britanică, care pretindea prerogativele conducerii ca pe nişte bunuri patrimoniale cuvenite de drept Monarhului.

Unul dintre pilonii Declaraţiei de Independenţă a fost hotărârea fermă a coloniilor americane de a se împotrivi despotismului şi tiraniei autorităţilor administrative desemnate de Coroana Britanică. Nu era o luptă împotriva abuzurilor săvârşite de Guvernatorul sau de armata engleză în înfăptuirea legilor britanice, ci o luptă împotriva legilor ca atare, a sistemului de guvernământ britanic[3]. Aceasta explică, de

---

[1] A se vedea, pe larg, *A. Tocqueville*, Despre democraţie în America, vol. I, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 168-193.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *A. Nevins*, *H.S. Commanger*, Histoire des Etates-Unis, Economica, Paris, 1989, p. 27.

[3] *J.C. Bertrand*, Les États Unis. Histoire et civilisations, Presses Universitaires de Nancy, 1983, p. 61.

fapt, fervoarea cu care coloniştii şi-au însuşit raţiunea pe care se bazează principiul separaţiei celor trei puteri (adică prevenirea tiraniei şi a confuziei puterilor), precum şi măiestria consfinţirii acestuia în Constituţia din 1787. Principiul separaţiei puterilor, unul dintre principiile fundamentale care stau la baza doctrinei şi practicii constituţionale americane, reprezintă alternativa regimului absolutist[1].

În ceea ce priveşte forma de guvernământ, fondatorii Constituţiei au optat pentru republică. Motivele acestei opţiuni au fost cel puţin două: aversiunea faţă de Coroana britanică şi acceptarea fără rezerve a principiului suveranităţii poporului, nu numai de către reprezentanţii celor 13 colonii în Congresul de la Philadelphia, ci şi de către marea masă a coloniştilor, care se autointitulau, chiar în Preambulul Constituţiei, „Noi, Poporul Statelor Unite".

§2. Caracterul federal al organizării statale

Odată câştigată independenţa, cele 13 colonii s-au confruntat cu un fenomen critic pentru unitatea noului stat, fapt ce a împiedicat, o vreme, adoptarea unei poziţii comune faţă de viitorul politic al acestuia. Astfel, fiecare stat a început să-şi consolideze, prin toate mijloacele, independenţa, acţionând separat de celelalte state. Cu acest prilej, s-a manifestat şi o anumită rivalitate între unele dintre fostele colonii[2]. Acest fenomen a constituit unul dintre motivele organizării confederale în 1777 şi apoi federale a Statelor Unite şi nu al unei organizări unitare a statului american. Potrivit Articolelor Confederaţiei şi ale Uniunii Permanente din 1777, prerogativele conducerii afacerilor externe şi ale apărării reveneau unui organism numit Congres, celelalte atribuţii de guvernare revenind statelor membre suverane.

După zece ani de tentative centrifuge ale unor state, dar şi de presiuni din partea altora în favoarea consolidării unităţii, la Philadelphia, în anul 1787, Confederaţia se transformă în federaţie. Reprezentanţii statelor, reuniţi în Congres, au adoptat la 17 septembrie 1787, cu 39 de voturi pentru, 5 abţineri, restul delegaţilor ostili federaţiei,

---

[1] *J.H. Killian* (ed.), The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. XVII-XVIII; *C.H. Pyle, R.M. Pious*, The President, Congress and the Constitution. Power and Legitimacy in American Politics, The Free Press, New York, 1984, p. 13-25.

[2] Cât a durat războiul cu patria-mamă, necesitatea a făcut să precumpănească principiul uniunii. Şi, deşi legile care constituiau această uniune erau defectuoase, legătura comună subzistă, în pofida lor.

Dar, de îndată ce s-a încheiat pacea, viciile legislaţiei au ieşit la iveală; părea că statul se va descompune dintr-o dată. Fiecare colonie, devenind republică independentă, a pus mâna pe întreaga suveranitate. Guvernul federal, pe care însăşi Constituţia sa îl condamna la slăbiciune şi pe care sentimentul primejdiei colective nu-l mai susţinea, şi-a văzut pavilionul pradă insulelor marilor popoare europene, în timp ce el nu avea destule resurse pentru a face faţă popoarelor indiene şi pentru a plăti dobânzile la datoriile contractate în timpul Războiului pentru Independenţă. Gata să dispară, el şi-a declarat oficial neputinţa şi a făcut apel la puterea constituantă.

părăsind sala, Constituţia S.U.A.[1] A fost prima constituţie scrisă din istoria modernă a statelor lumii.

De fapt, chiar înainte de 1787 s-au făcut unele încercări pentru transpunerea într-un document oficial, a mecanismelor de guvernare bazate pe principiul reprezentării şi pe delimitarea între cele trei puteri. Asemenea încercări s-au concretizat, de pildă, în documentul Albany Plan of Union din 1754. În 1775, al doilea Congres Continental a cerut fiecărei Adunări reprezentative din colonii să pregătească o constituţie proprie, bazată pe principii politice moderne.

În anul 1788 Constituţia a fost ratificată de 11 state şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1789[2]. Ultimele două state, North Carolina şi Rhode Island, au ratificat-o la 21 noiembrie 1789 şi, respectiv, la 29 mai 1790.

În ceea ce priveşte structura statului, Legiuitorul constituant a optat pentru o structură statală federală, în ciuda unor factori care ar fi putut determina constituirea unui stat unitar:

a) sentimentul naţional şi limba comună;

b) lipsa unor formaţiuni statale distincte în perioada anterioară (cele 13 colonii nu pot fi considerate state în sensul modern al cuvântului, între 1776-1787);

c) piaţa economică comună şi moneda unică;

d) obiective similare de politică externă;

e) probleme comune de apărare naţională;

f) lipsa unor conflicte etnice, religioase ş.a.[3]

Caracterul federal al statului american rezultă chiar din cuprinsul Constituţiei şi se exprimă în cele două principii generale ale organizării federative: principiul participării şi principiul autonomiei[4].

Principiul participării este cuprins în paragraful 3 al primului articol din Constituţie, potrivit căruia fiecare stat al uniunii este reprezentat în Senat de către doi senatori. Principiul autonomiei a fost consacrat în Amendamentul X adoptat în 1791, potrivit căruia „puterile care nu sunt delegate Statelor Unite de către Constituţie şi nici nu sunt interzise de aceasta sunt rezervate statelor respective sau poporului".

---

[1] A se vedea: *A.A. Levasseur* (coord.), Droit des Etats-Unis, Dalloz, Paris, 1990, p. 7; *A. Nevins, H.S. Commanger*, op. cit., p. 163 şi urm.

[2] În legătură cu istoricul redactării şi semnării Constituţiei americane, a se vedea: *Gh. Gheorghe*, Separaţia puterilor în stat, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1976, p. 89-98; *J.H. Killian* (ed.), op. cit., p. XXIX-XXXV; *R.H. Nelson, J.J. Wuest*, The Primary Sources of American Government, G.P. Putnam's sons, New York, 1991, p. 3-9.

[3] „Cele treisprezece colonii care au scuturat simultan jugul englez la sfârşitul secolului trecut aveau, cum am mai spus, aceeaşi religie, aceeaşi limbă, aceleaşi moravuri, aproape aceleaşi legi; luptau contra unui duşman comun; aveau deci puternice motive pentru a stabili o legătură strânsă între ele şi pentru a se contopi într-o singură şi aceeaşi naţiune. Dar fiecare dintre ele, având dintotdeauna o existenţă separată şi o administraţie gata constituită, îşi crease interese şi deprinderi specifice şi era potrivnică unei uniuni trainice şi complete care ar fi făcut să dispară însemnătatea ei individuală într-un prestigiu comun" (*A. Toqueville*, op. cit., p. 168).

[4] A se vedea şi *Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 327-331.

Beneficiind de autonomie, statele federale au putut avea propria Constituţie, precum şi reglementări de interes local aplicabile circuitului civil, în domeniul bugetar, administrativ, fiscal, judecătoresc etc. Principiul autonomiei este garantat, orice lege care ar viola autonomia unui stat membru al federaţiei putând fi atacată în faţa instanţelor judecătoreşti pentru neconstituţionalitate[1)].

În prezent, conţinutul federalismului american poate fi caracterizat prin următoarele trăsături:

a) autonomia constituţională a fiecărui stat;
b) larga manifestare a iniţiativei populare;
c) descentralizarea administrativă.

§3. Autonomia constituţională

În cadrul organizării federale, fiecare stat beneficiază de o Constituţie proprie – o transpunere la nivel local a Constituţiei Uniunii. În fruntea ierarhiei administrative a fiecărui stat se află un guvernator ales prin sufragiu direct (cu excepţia statului Mississippi) pentru un mandat de doi sau, după caz, de patru ani, potrivit reglementărilor locale. Guvernatorul este ajutat de un vice-guvernator. În unele state, guvernatorul poate fi revocat de alegători. În raporturile sale cu parlamentul local, guvernatorul deţine un drept de veto *(item veto)*.

Cu excepţia statului Nebraska, parlamentul local are o compunere bicamerală: Camera Reprezentanţilor şi Senatul. Mandatul celor două corpuri legislative este de doi sau patru ani, în funcţie de reglementările constituţionale locale. În ceea ce priveşte prerogativele acordate celor două Camere, Senatul are puteri limitate în raport cu cele ale Camerei Reprezentanţilor. Activitatea legislativă cuprinde domenii foarte diverse de interes local. În fiecare stat este creată o reţea de instanţe judecătoreşti, în fruntea cărora se află o Curte Supremă, ea însăşi subordonată Curţii Supreme federale[2)].

§4. Iniţiativa populară

Iniţiativa populară constituie o formă a democraţiei semidirecte (democraţiei participative). În opinia cunoscutului expert american în prognoză socială, J. Naisbitt, principiul călăuzitor al democraţiei participative este acela că oamenii trebuie să ia parte la procesul decizional care le afectează, într-un fel sau altul, viaţa.

Democraţia participativă se poate manifesta prin diferite iniţiative de interes local sau chiar naţional sau prin referendum popular organizat pentru aprobarea sau respingerea unei legi votate de Congresul local. Iniţiativa organizării referendumului o pot avea organizaţiile cetăţeneşti sau chiar corpul legiuitor. În ceea ce priveşte iniţiativa

---

[1)] *C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 208, 209.

[2)] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. II, Cujas, Paris, 1982, p. 109.

populară a cetăţenilor, este necesar ca aceasta să întrunească adeziunea (sub formă de semnături) a aproximativ 10-12% din numărul total al populaţiei cu drept de vot.

Între referendum şi iniţiativa populară există o diferenţă de conţinut: iniţiativele cetăţeneşti declanşează o procedură de votare. Altfel spus, iniţiativa propriu-zisă este supusă votului reprezentanţilor, pe când referendumul este un instrument prin care cetăţenii îşi exprimă opinia privind proiecte legislative iniţiate de organismele competente.

Prin intermediul unei iniţiative populare, cetăţenii unui stat pot cere, de pildă, revocarea mandatului unui funcţionar local, al unui membru al Camerei Reprezentanţilor sau al Senatului sau chiar al guvernatorului, crearea de spaţii pentru nefumători în clădirile publice ş.a. Datorită acestei forme democratice de exercitare a puterii pe plan local, cetăţenii diferitelor state federate au propus programe de dezvoltare urbanistică, de asistenţă socială, de protecţie a mediului înconjurător ş.a., deosebit de importante[1)].

§5. Descentralizarea administrativă

Descentralizarea administrativă are un caracter tradiţional în S.U.A. – consecinţă a autoguvernării locale din perioada colonială. Potrivit principiului autonomiei locale, fiecare stat beneficiază de propria sa administraţie. Aceasta înseamnă că poate înfiinţa funcţii publice de interes local, servicii publice, reţea judiciară, de poliţie ş.a. De asemenea, statele au buget local propriu.

Organismele federale (centrale) asigură soluţionarea problemelor de interes naţional, putând interveni pe plan local în îndeplinirea atribuţiilor ce le sunt conferite. Desigur, oricând poate interveni un conflict de competenţă între organismele federale şi cele locale, care va fi soluţionat de instanţe.

Analizând astăzi federalismul american, fondatorii Constituţiei de la 1787 ar rămâne descumpăniţi, deoarece nu ar mai recunoaşte, în instituţiile federale actuale, modelul iniţial. Într-adevăr, federalismul american exprimat în formula *States Rights* (Drepturile statelor), s-a deteriorat prin centralizarea puternică a autorităţii şi concentrarea ei la Washington D.C. – centrul puterii legislative (Congresul), al celei executive (Administraţia), precum şi al celei judecătoreşti (Curtea Supremă de Justiţie). Treptat, puterea şi autonomia statelor s-au diminuat, în timp ce autoritatea centrală s-a întărit.

Cauzele acestui proces politic degenerativ sunt multiple şi, în parte, obiective. Printre cele mai invocate sunt:

a) intervenţia directă a guvernului federal în viaţa economică la nivel naţional, cu repercusiuni la nivelul statelor federale, inclusiv prin alocarea unor uriaşe investiţii în proiecte de interes local; sprijinul acordat de stat unor coloşi industriali tradiţionali din diferite state;

[1)] *J. Naisbitt*, Megatendinţe. Zece noi direcţii care ne transformă viaţa, Ed. Politică, Bucureşti, 1989, p. 240-255; *L.H. Tribe*, American Constitutional Law, Mineola, New York, 1988, p. 1095-1097.

b) susţinerea de către autorităţile federale a unor programe locale de asistenţă socială pentru unele categorii de persoane defavorizate;

c) sprijinirea de către guvernul federal a unor programe de anvergură în domeniul cercetării ştiinţifice şi tehnologice;

d) implicarea statului în soluţionarea unor probleme globalizate la nivelul Uniunii, cum sunt: consumul de droguri, delincvenţa, criminalitatea organizată ş.a.

Dacă la toate acestea adăugăm confruntarea guvernului federal cu probleme complexe privind, de pildă, protecţia mediului înconjurător, întărirea capacităţii militare a S.U.A., a securităţii lor naţionale, asumarea de către Uniune a rolului de mare putere militară şi politică în relaţiile internaţionale, avem un tablou sugestiv al argumentelor aduse în favoarea restrângerii autonomiei statelor în beneficiul Uniunii[1)].

Consolidarea autorităţii Uniunii faţă de statele membre ale federaţiei a fost însoţită de întărirea considerabilă a puterii Preşedintelui[2)]. Interesant este faptul că sporirea prerogativelor puterii centrale s-a făcut cu acordul şi cu sprijinul substanţial al Curţii Supreme de Justiţie, care a dat câştig de cauză când Administraţiei, când Congresului, în tendinţa acestora de a-şi aroga noi responsabilităţi pe plan local[3)].

§6. Partidele politice

Deşi în Constituţie nu se face nicio referire la partidele politice, acestea se află la baza funcţionării sistemului politic american[4)]. Astfel, atât Congresul, cât şi Preşedintele exprimă girul acordat de alegători candidaţilor propuşi de partidele politice principale: Partidul Republican şi Partidul Democrat. Poziţia predominantă a acestor două partide în viaţa politică, echilibrul de forţe stabilit între ele, îndeosebi în ceea ce priveşte baza lor socială, sunt factori determinanţi ai sistemului bipartidismului american.

Originile acestui sistem în Statele Unite ale Americii trebuie căutate în conflictul existent între partizanii federalismului şi adversarii acestuia. Astfel, Thomas Jefferson a adunat în jurul său adversarii Uniunii şi a creat, în anul 1791, Partidul Republican Democrat – strămoşul actualului Partid Democrat – care avea ca obiectiv al luptei politice susţinerea autonomiei statelor membre ale federaţiei şi limitarea autorităţii acesteia. Mai târziu, în 1854, sub impulsul decisiv al lui Abraham Lincoln, se formează Partidul Republican, formaţiune politică cu un program politic antisclavagist, care milita, totodată, pentru întărirea autorităţii centrale.

---

1) *C.H. Pritchett*, The American Constitution, McGraw-Hill Book Company, New York, 1977, p. 48-54; *W.F. Murphy, J.E. Fleming, W.F. Harris*, American Constitutional Interpretation, Mineola, New York, 1986, p. 257-259.

2) *R.E. Neustadt*, Presidential Power. The Politics of Leadership from FDR to Carter, J. Wiley & Sons Inc., New York 1980, p. 3-25; *G.C. Edwards III, S.J. Wayne*, Presidential Leadership, St. Martin's Press, New York, 1990, p. 345-371.

3) *C. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 209.

4) A se vedea, în acest sens: *D. McSweeney, J. Zvesper*, American Political Parties, Routledge, London, 1991, p. 13-37; *C. Cadoux*, op. cit., p. 112.

În prezent, aspect remarcat de analiştii americani, ca şi de cei străini, cele două partide politice nu se înfruntă pe motive politice sau ideologice, ci în domenii economice şi sociale de interes naţional sau local[1]. În procesul de cucerire şi exercitare a puterii (evident, cu metode şi instrumente specifice formaţiunilor politice) partidele politice americane îndeplinesc patru funcţii principale:

a) Funcţia electorală. Această funcţie constă în formularea unor programe sau platforme electorale, propunerea de candidaţi, organizarea şi conducerea campaniilor electorale, atragerea şi mobilizarea suporterilor, supravegherea alegerilor, analiza rezultatelor.

b) Funcţia de conducere/opoziţie. Este o funcţie rezultată din îmbinarea a două funcţii diferite, chiar opuse, exercitate de partidul de guvernământ şi, respectiv, de partidul sau partidele de opoziţie. Cele două funcţii au comun doar faptul că se exercită în acelaşi timp şi că fiecare partid se străduieşte să-i conteste celuilalt, prin confruntare politică deschisă, programul, metodele, obiectivele politice, liderii etc.

c) Funcţia de selectare. Această funcţie constă în îmbinarea intereselor unei colectivităţi cât mai largi, a valorilor naţionale şi forjarea lor într-o forţă politică coerentă şi unitară, capabilă să domine sau să determine fizionomia instituţiilor de guvernare şi activitatea de guvernare însăşi[2].

d) Funcţia de educare. Această funcţie constă, în esenţă, în educarea politică şi civică a cetăţenilor.

Între cele patru funcţii majore ale partidelor politice din Statele Unite ale Americii – în general, comune tuturor partidelor politice – nu se poate face o departajare netă, ele putând fi exercitate, practic, concomitent.

În afară de cele două partide politice principale (le-am putea numi partide istorice), în S.U.A. mai există Partidul Independent American, Partidul Comunist, Partidul Socialist al Muncii, Partidul Socialist ş.a., precum şi alte formaţiuni politice minore, practic fără nicio aderenţă electorală[3].

Partidele politice din Statele Unite ale Americii par să contrazică aserţiunea că nu poate exista un partid politic fără o anumită ideologie. Şi totuşi, aşa este! Evident, fiecare dintre partide are o doctrină şi o ideologie, dar acestea au rămas la nivelul enunţurilor iniţiale şi este puţin probabil ca liderii actuali ai unui partid să fie în stare să enunţe coerent programul ideologic al propriului partid. Vor şti foarte bine şi vor milita cu eficienţă pentru realizarea priorităţilor economice, electorale, politice, financiare ale partidului şi vor cunoaşte în detaliu modalităţile de transpunere a acestora în procesul legislativ la nivel local şi federal[4].

---

[1] Idem, p. 113; *J.L. Sundaquist*, Constitutional Reform and Efective Government, The Brookings Institution, Washington D.C. 1980, p. 177-181; *M.E. Jewell* şi *S.C. Patterson*, The Legislative Process in the United States, Random House, New York, 1986, p. 111-140; *D. McSweeney, J. Zvesper*, op. cit., p. 34-37.

[2] *G. Abcarian, G.S. Masannat*, Contemporary Political Systems. An Introduction to Government, C. Scribner's Sons, New York, 1970, p. 147, 148.

[3] *J.C. Plano, M. Greenberg*, The American Political Dictionary, The Dryden Press, Hinsdale, Illinois, 1976, p. 126, 127.

[4] A se vedea, în acest sens, *W.J. Keefe, M.S. Ogul*, The American Legislative Process. Congress and the States, Pretince Hall, Englewood Cliffs, New York, 1989, p. 233-274.

Organizarea internă a partidelor este în general flexibilă, structurile ierarhizate (organizaţii, comitete) fiind vizibile îndeosebi la nivel local. De altfel, viaţa partidelor se desfăşoară la nivelul ierarhic de bază, vârfurile ierarhice acţionând aproape exclusiv în campaniile electorale. De fapt, principala funcţie a partidelor politice americane este funcţia electorală. Vom înţelege mai bine importanţa covârşitoare a acestei funcţii, ca şi rolul partidelor politice de „maşini electorale", dacă inventariem toate mandatele existente în întreaga federaţie: peste 1.000.000.000 – de la şerifi, primari, congresmeni locali, până la congresmenii federali şi Preşedinte – şi avem în vedere, totodată, mandatul scurt al celor mai multe dintre funcţiile menţionate[1].

§7. Puterile constituţionale

Fondatorii Constituţiei au repartizat cele trei puteri Congresului (puterea legislativă), Preşedintelui (puterea executivă), Curţii Supreme de Justiţie (puterea judecătorească). Dacă analizăm prerogativele conferite fiecăruia dintre aceste organisme, raporturile şi echilibrul dintre ele, observăm că puterea în stat este deţinută practic de Preşedinte, că acesta beneficiază de o largă autonomie şi independenţă în domenii majore ale guvernării faţă de celelalte organisme, că între Congres şi Preşedinte sunt puţine punţi de colaborare, fiecăruia revenindu-i o fracţiune de putere, că este împiedicată orice ingerinţă a unei puteri în sfera de activitate a alteia, că instanţa judiciară supremă joacă rolul unui arbitru între cele două puteri aflate într-un conflict constituţional, din care de multe ori Congresul iese „şifonat"[2].

Aceste observaţii sunt tocmai trăsăturile esenţiale ale regimurilor politice prezidenţiale, am putea spune, schema clasică. Ele sunt rezultatul gândirii politice a „Părinţilor" Constituţiei americane. Ulterior însă, modelul iniţial s-a deformat, puterile Preşedintelui sporind de la an la an, în detrimentul celor ale Congresului[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *C. Debbasch*, op. cit., p. 214. Alegerile legislative din 5 noiembrie 2002 au fost câştigate în ambele Camere ale Congresului de către Partidul Republican, care a obţinut 228 de mandate în Camera Reprezentanţilor şi 51 de mandate în Senat. Partidul Democrat a obţinut 204 mandate în Camera Reprezentanţilor şi 24 la Senat.

[2] *L. Fisher*, Constitutional Conflicts between Congress and the President, Princeton Universitary Press, New York, 1985, p. 3-27; 140-183.

[3] În legătură cu trăsăturile originale şi evoluţia instituţiei prezidenţiale în S.U.A., a se vedea: *C. Rossiter*, The American Presidency, Time Reading Program, New York, 1963, p. 71-199; *G.C. Edwards III, S.J. Wayne*, Presidential Leadership: Politics and Policy Making, St. Martin's Press, New York, 1990, p. 2-19; The Presidency in Transition, Center for the Study of the Presidency, New York, 1989 (lucrare colectivă); *R.E. Neustadt*, op. cit., p. 3-146; *A.M. Schlesinger*, The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Co., Boston, 1990, p. 1-12; 377-419.

§8. Congresul

Congresul este format din două camere legislative: Senatul şi Camera Reprezentanţilor şi are, în principal, două funcţii: votarea legilor şi controlul asupra activităţii Executivului. Această ultimă funcţie este limitată în raport cu funcţia de control exercitată de organul legislativ în regimurile parlamentare. Articolul 1 parag. 1 din Constituţie prevede că „Toate puterile legislative acordate prin această Constituţie vor fi exercitate de către un Congres al Statelor Unite care va fi alcătuit din Senat şi Camera Reprezentanţilor".

Pentru fondatorii Constituţiei, Congresul a reprezentat cel mai important organism constituţional, deoarece, prin funcţiile sale, avea menirea să exprime, în norme general-obligatorii, voinţa supremă a poporului. Acesta a fost, de altfel, şi motivul pentru care s-a optat în favoarea formulei: „toate puterile legislative (...) vor fi exercitate de către un Congres", dar nu orice puteri, ci doar cele „acordate prin această Constituţie". În doctrina constituţională americană se subliniază, fără echivoc, că fondatorii Constituţiei erau mai îngrijoraţi de un Congres având o putere nelimitată decât de ameninţarea unui preşedinte sau a unei instanţe tiranice[1)].

Această teamă a fost întrucâtva diminuată de cele 10 amendamente aduse Constituţiei în 1791, cunoscute sub denumirea de „Declaraţii de drepturi". Aceste amendamente s-au adăugat prevederilor cuprinse în art. 1 parag. 9 şi stabilesc împreună domeniile în care Congresul nu are dreptul să legifereze[2)].

În prezent, Camera Reprezentanţilor este formată din 435 de membri (deputaţi), dar, evident, numărul fotoliilor parlamentare nu este fix, ci corespunde mărimii populaţiei din fiecare stat. Din 10 în 10 ani se stabileşte un nou raport între efectivul populaţiei şi numărul reprezentanţilor, în funcţie de creşterea demografică şi de migraţia populaţiei de la un stat la altul. Membrii Camerei Reprezentanţilor sunt aleşi prin vot universal, egal, secret şi direct, potrivit legilor electorale ale fiecărui stat.

Ca mod de scrutin, s-a optat pentru sistemul majoritar, uninominal şi cu un singur tur de scrutin. Aceasta înseamnă că, pentru fiecare mandat, partidele depun într-o circumscripţie electorală o singură candidatură, fiind ales candidatul care va întruni majoritatea voturilor exprimate într-o singură operaţiune de votare.

În toate cele 50 de state sunt stabilite trei principii de eligibilitate a candidaţilor:

a) candidaţii să aibă vârsta de 25 de ani;

b) să fie cetăţeni americani de cel puţin 7 ani;

c) să locuiască în statul în care şi-a depus candidatura.

Durata mandatului este de 2 ani. Această scurtă durată are atât avantaje, cât şi dezavantaje. Dintre avantaje, menţionăm efortul reprezentanţilor de a imprima mandatului lor vigoare şi eficienţă, preocuparea acestora pentru a rezolva cât mai repede şi cât mai bine problemele ivite pe durata mandatului. În felul acesta,

---

[1)] *A.L. Clem*, Congress Powers, Processes and Politics, Brooks Cole Publishing Co., California, 1989, p. 2, 3.

[2)] Idem, p. 3.

reprezentantul demonstrează electoratului că este eficient şi îi va solicita reînvestirea cu un nou mandat.

Dezavantajele mandatului scurt apar cu mai multă claritate prin raportarea acestuia la mandatul de 6 ani al senatorilor. Reprezentanţii nu se pot ocupa de probleme de perspectivă, care i-ar propulsa în atenţia opiniei publice pentru o perioadă mai îndelungată, nu se pot implica în soluţionarea unor probleme mai delicate pentru naţiune, care ar necesita un timp mai îndelungat de documentare şi studiu, sunt mai vulnerabili decât senatorii în ceea ce priveşte săvârşirea unei greşeli politice, deoarece vina lor nu este uitată până la noile alegeri ş.a.

În anul 1966 Preşedintele Johnson a propus schimbarea duratei mandatului reprezentanţilor, de la 2 la 4 ani. Propunerea a fost imediat susţinută de membrii Camerei interesate, în diferite medii politice, în presă, dar, de atunci, discuţiile trenează. Oricum, este puţin probabil că Senatul va fi de acord cu o asemenea modificare a Constituţiei şi că statele vor fi şi ele de acord să ratifice revizuirea acesteia[1)].

În cazul în care un membru al Camerei Reprezentanţilor decedează sau demisionează, Guvernatorul statului în care a fost ales va organiza alegeri pentru desemnarea unui succesor până la expirarea duratei mandatului.

Senatul este compus din 100 de senatori – reprezentanţi ai statelor. Fiecare stat – cu excepţia statului Nebraska – este reprezentat de 2 senatori[2)]. Alegerea senatorilor se face prin acelaşi mod de scrutin folosit pentru desemnarea membrilor Camerei Reprezentanţilor. Mandatul lor este de 6 ani. O treime din numărul senatorilor se reînnoieşte din 2 în 2 ani, evitându-se ca mandatul celor doi senatori ce reprezintă un anumit stat să se sfârşească la aceeaşi dată. În cazul în care unul dintre senatori decedează sau demisionează, Guvernatorul statului reprezentat organizează alegeri speciale, dacă nu este autorizat de Congresul local să numească un succesor până la viitoarele alegeri.

Candidaţii trebuie:

a) să aibă vârsta de 30 ani;

b) să fie cetăţeni americani de 9 ani;

c) să locuiască în statul pentru care şi-a depus candidatura.

Iniţial, senatorii erau desemnaţi prin vot indirect. Prin Amendamentul 17, adoptat în anul 1913, s-a introdus votul direct.

Între cele două Camere ale Congresului nu există o ierarhie valorică, ambele având, în general, acelaşi statut constituţional faţă de celelalte două puteri. Cu alte cuvinte, Senatul şi Camera Reprezentanţilor au puteri constituţionale egale. Cu toate acestea, Constituţia stabileşte unele diferenţe de competenţă între cele două corpuri legislative: în materie de taxe şi impozite, Camera Reprezentanţilor deţine o prioritate faţă de Senat (art. 1 parag. 7 din Constituţie). Dacă avem în vedere că impozitele

---

[1)] În legătură cu argumentele pro şi contra ale modificării duratei mandatului reprezentanţilor, a se vedea *F.R. Harris, P.L. Hain*, America's Legislative Process: Congress and the States, Scott, Foresman and Company, Illinois, 1983, p. 28-30.

[2)] Şi districtul Puerto Rico este reprezentat de un singur senator.

reprezintă sursa veniturilor bugetare, ne dăm seama că această Cameră deţine puteri şi responsabilităţi sporite faţă de cele ale Senatului.

La rândul său, Senatului îi revin prerogative constituţionale exclusive în domeniul relaţiilor internaţionale (Preşedintele încheie tratate internaţionale „prin şi cu avizul şi acordul Senatului"). De asemenea, Senatul aprobă numirile în posturi diplomatice şi consulare, precum şi cele ale judecătorilor Curţii Supreme. Cele două Camere au fiecare un rol bine definit şi complementar în procedura de *impeachment*.

În ceea ce priveşte procesul legislativ, cele două Camere cooperează ca parteneri egali[1]. Fiecare dintre cele două Camere legislative şi-a stabilit o organizare internă, precum şi reguli de procedură. Potrivit tradiţiei, Camera Reprezentanţilor îşi adoptă regulile de procedură la începutul fiecărei legislaturi. Senatul, care prin modul lui de constituire este un organism legislativ, practic permanent, îşi modifică regulile de procedură *(standing rules)* la intervale de timp neperiodice.

Camera Reprezentanţilor este condusă de un preşedinte *(Speaker of the House)*, ales de întreaga Cameră. Prin prerogativele ce i se conferă, el este liderul majorităţii parlamentare. În aceeaşi Cameră este desemnat şi un lider al minorităţii parlamentare. În ceea ce priveşte Preşedintele Senatului, acesta este vicepreşedintele S.U.A. (art. 1 parag. 3 din Constituţie)[2]. Puterile vicepreşedintelui sunt însă limitate. De fapt, ca lider al Senatului, el nici nu prezidează şedinţele acestuia. În locul său, şedinţele sunt conduse de *Senate president pro tempore*.

Activitatea de bază a celor două camere se desfăşoară în comitete şi subcomitete – organisme de lucru, având un rol deosebit de important, îndeosebi în procesul legislativ[3]. Cele două Camere se reunesc într-o sesiune comună, după alegerile prezidenţiale, pentru a număra voturile exprimate. De asemenea, cele două Camere se reunesc pentru primirea Mesajului anual al Preşedintelui S.U.A.

Normele de procedură parlamentară cuprinse în cele două Regulamente de funcţionare ale fiecărei Camere sunt deosebite unele de altele, poate şi ca rezultat al duratei diferite a celor două tipuri de mandate[4]. Potrivit Amendamentului X secţiunea a 2-a, Congresul trebuie să se reunească în sesiune parlamentară, cel puţin o dată pe an. De regulă, sesiunea începe pe 3 ianuarie în fiecare an.

---

[1] *F.R. Harris, P.L. Haim*, op. cit., p. 33.

[2] A se vedea, pe larg, *P.C. Light*, Vice-Presidential Power, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984, p. 27-62.

[3] Caracterul exploziv al acestei prelegeri, ca şi spaţiul redus pentru o prezentare detaliată, nu ne permit o analiză amănunţită ale subdiviziunilor celor două corpuri legislative. De aceea, ne limităm la sublinierea importanţei lor, recomandând totuşi pentru un studiu mai aprofundat, lucrarea *S.S. Smith, C.J. Deering, Committees in Congress*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1990, p. 1-117. A se vedea şi: *R.B. Ripley*, Congress-Process and Policy, W.W. Norton and Co., New York, 1988, p. 140-185; *D.M. Olson*, The Legislative Process. A Comparative Approach, Harper and Row, Publishers, New York, 1980, p. 2-342.

[4] A se vedea, în acest sens, *I. Nickels*, House and Senate Rules of Procedure: a Brief Comparison, Congressional Research Service, The Library of Congress, 18 ianuarie 1990.

§9. Funcţiile Congresului

Constituţionaliştii americani sunt, în general, de acord că forul legislativ federal exercită următoarele funcţii:

a) adoptarea legilor federale;

b) stabilirea taxelor şi impozitelor şi aprobarea fondurilor necesare Administraţiei pentru conducerea statului;

c) reprezentarea poporului american;

d) exercitarea controlului asupra activităţii Administraţiei;

e) aprobarea sau respingerea numirilor de înalţi demnitari făcute de Preşedinte, precum şi a tratatelor internaţionale semnate de acesta[1)].

Sursa acestor funcţii se găseşte în Constituţie. Cu toate acestea, unii autori, respectând cu scrupulozitate domeniile în care acţionează Congresul, folosesc alte formulări pentru funcţiile acestui organism. De pildă, F. Harris şi P. Hain consideră că puterile Congresului se exprimă prin:

a) puterea de legiferare;

b) puterile fiscale (puterea de a stabili taxe, puterea de a aproba bugetul);

c) puterea de investigaţie;

d) puterea de a pune sub acuzaţie şi de a-i judeca pe înalţii funcţionari, inclusiv pe Preşedintele Statelor Unite;

e) puteri în domeniul relaţiilor internaţionale[2)].

§10. Funcţia legislativă a Congresului

Aşa cum am arătat deja, funcţia sau puterea legislativă a Congresului este circumscrisă de art. 1 parag. 1 din Constituţie, precum şi de primele Amendamente făcute Legii fundamentale. Între aceste limite, Congresul poate legifera fără restricţie. Pe baza textelor constituţionale, în doctrină s-au conturat două teorii referitoare la prerogativele de legiferare ale Congresului. Potrivit primei teorii, forul legislativ federal deţine aşa numitele „puteri enumerate" *(enumerated powers)*[3)], *adică puteri sau prerogative prevăzute expres în Constituţie*. Cu alte cuvinte, *Congresul poate legifera în domeniile prevăzute (enumerate) de Constituţie în art. 1 parag. 8.*

Totodată, acelaşi articol (parag. 1 clauza 18) prevede că forul suprem legislativ dispune şi de dreptul „de a întocmi toate legile care vor fi considerate necesare şi corespunzătoare pentru punerea în aplicare a puterilor mai sus menţionate şi a tuturor puterilor acordate prin Constituţia de faţă Guvernului S.U.A. sau oricărui departament sau funcţionar al acestuia". Pe baza acestei dispoziţii, a fost enunţată teoria

---

[1)] *A.L. Clem*, op. cit., p. 6.

[2)] *F.R. Harris, P.L. Hain*, op. cit., p. 35-40.

[3)] *L.H. Tribe*, op. cit., p. 298-300.

„puterilor subînţelese" adică a puterii de a considera ce alte legi sunt „necesare şi corespunzătoare" *(implied powers)*[1].

După cum se poate lesne observa, între „puterile enumerate" şi „puterile subînţelese" există, teoretic, o contradicţie, rezolvabilă în Congres, prin puterea argumentelor aduse de congresmeni în favoarea sau împotriva unui proiect de lege aflat la graniţa dintre cele două interpretări. Evident, şi într-un caz şi în altul, Congresul va legifera. I se va interzice să legifereze dacă se va considera că proiectul unei legi nu reglementează domeniile enumerate, şi nu se încadrează nici în domeniile în care Congresul ar trebui să legifereze adică să adopte legile considerate necesare şi corespunzătoare pentru a asigura aplicarea legilor deja adoptate. În 1819 Curtea Supremă a recunoscut doctrina „puterilor subînţelese"[2].

Se poate spune că funcţia Congresului de „a face legi" este cea mai importantă dintre funcţiile acestuia, deoarece, pe această cale, Congresul stabileşte direcţiile generale ale politicii naţionale într-un anumit domeniu (de exemplu: în domeniile exploatării spaţiului cosmic, în cel al securităţii naţionale, în domeniul asistenţei sociale, aprobarea unei declaraţii de război etc.). Iată de ce, în diferite lucrări se subliniază, pe bună dreptate, că, în prezent, cei mai mulţi americani se aşteaptă ca deciziile cu caracter fundamental la nivel naţional să fie adoptate, sau cel puţin legitimate/autorizate de Congres[3].

§11. Procedura legislativă

Dreptul de iniţiativă legislativă revine fiecărui membru al Congresului şi Administraţiei[4]. Cetăţenii şi diverse organizaţii sociale pot propune, prin intermediul membrilor Congresului sau prin proceduri speciale, proiecte de lege vizând reglementarea unor interese personale sau de grup. Cele mai multe proiecte legislative sunt introduse în Congres, de către Administraţie. Programul legislativ al Preşedintelui este anunţat în Mesajul adresat anual de acesta, Naţiunii. Preşedintele şi secretarii de stat pot să înainteze oricând Congresului, un proiect de lege. Sistemul de drept cunoaşte două categorii de legi: legi publice şi legi private. Prima categorie este formată din legi de interes general. Legile private reglementează interese personale, individuale.

În afară de proiecte de legi, Congresul adoptă hotărâri (*joint resolutions, concurrent resolutions, simple resolutions*). Procedura legislativă cuprinde trei lecturi. După adoptarea unei legi de către una dintre Camerele Congresului, legea este înaintată celeilalte, unde procedura legislativă se reia după acelaşi tipar.

Legile votate de Congres urmează a fi promulgate de şeful statului.

---

[1] Idem, p. 300-305.

[2] *F.R. Harris, P.L. Hain*, op. cit., p. 35.

[3] *A.L. Clem*, op. cit., p. 11.

[4] A se vedea *S. Bach*, An Introduction to the Legislative Process on the Senate Floor, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 6 martie 1987; *S. Bach*, A Brief Overview of Floor Procedure in the House of Representatives, Congressional Research Service. The Library of Congress, Washington D.C., 22 ianuarie 1989.

Primind proiectul de lege, aprobat de cele două Camere ale Congresului, spre a fi semnat, Preşedintele îl poate semna, dacă este de acord cu conţinutul acestuia sau, îl poate respinge. Dreptul preşedintelui de a respinge un proiect de lege adoptat de Congres este denumit dreptul de veto.

Proiectul de lege semnat de Preşedinte devine lege, potrivit art. 1 parag. 17 clauza 2 din Constituţie. În cazul în care Preşedintele nu aprobă proiectul, îl va returna împreună cu obiecţiile sale Camerei în care acesta a fost iniţiat, în termen de 10 zile de la primire. Camera respectivă este obligată să reexamineze proiectul, ţinând seama, firește, şi de obiecţiile aduse acestuia. Dacă după reexaminare, proiectul de lege este aprobat cu votul a 2/3 din numărul membrilor Camerei respective, acesta va fi înaintat, împreună cu obiecţiile Preşedintelui, celeilalte Camere, care, de asemenea, îl va reexamina. Dacă în urma reexaminării, cea de-a doua Cameră adoptă proiectul cu aceeaşi majoritate de voturi ca în prima Cameră, proiectul respectiv va fi promulgat de Preşedinte, devenind astfel lege.

Sistemul constituţional american cunoaşte încă două variante de veto: *pocket veto* şi *item veto.*

Potrivit art. 1 parag. 7 clauza 2 din Constituţie „dacă un proiect de lege oarecare nu va fi restituit de către Preşedinte în limitele a 10 zile (fără duminica) după ce i-a fost înaintat, proiectul va fi promulgat ca lege ca şi cum ar fi fost semnat de el, în afară de cazul când Congresul împiedică restituirea prin suspendarea sesiunii şi astfel nu va deveni lege".

În lumina textului citat, rezultă că Preşedintele poate uza de prerogativele sale de veto, nesemnând proiectul în termenul prevăzut şi, totodată, neînapoindu-l Camerei competente să-l reexamineze, dacă Congresul nu mai este în sesiune. Rezultă astfel că *pocket veto* constă în nesemnarea, de către Preşedinte, a proiectului de lege, în termenul de zece zile (excluzând duminica), dacă înainte de împlinirea termenului, Congresul a intrat în vacanţa parlamentară[1)].

Item veto constă în prerogativa unui guvernator al unui stat membru al Uniunii de a nu aproba un anumit text sau capitol dintr-un proiect adoptat de Congresul statului respectiv[2)]. Restul textului se consideră a fi aprobat. Textul împotriva căruia s-au făcut obiecţii este trimis Congresului local, spre reexaminare. Obiecţiile guvernatorului pot fi respinse prin votul de 2/3 din membrii celor două Camere legislative.

Preşedintele S.U.A. nu exercită un asemenea veto.

§12. Stabilirea taxelor şi impozitelor (prerogative fiscale)

În general, taxele şi impozitele constituie sursa veniturilor oricărui stat, în funcţie de mărimea acestor venituri, guvernul putând face faţă problemelor care confruntă

[1)] *J.R. Shampansky*, The Pocket Veto: A Legal Analysis, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington D.C., 1990.

[2)] *V.A. Mc.Murty*, The President and the Budget Process: Expanded Impoundment and Item Veto Proposals, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., decembrie 1990.

întreaga naţiune. Iată deci, cât de importantă este această funcţie. În ceea ce priveşte stabilirea taxelor, Congresul are o competenţă exclusivă, putând să impună taxe sau impozite şi să aprobe modul de cheltuire a veniturilor obţinute pe această cale. De asemenea, forul legislativ exercită un control strict asupra datoriei naţionale. În virtutea acestei funcţii, Congresul controlează din punct de vedere financiar activitatea administraţiei.

§13. Reprezentarea cetăţenilor

Reprezentarea voinţei naţiunii prin intermediul parlamentului este o prerogativă universală a tuturor parlamentelor din lume, însuşi scopul pentru care au fost create. Congresul american respectă cu scrupulozitate legăturile dintre electorat şi congresmeni. Direct sau indirect, aceştia reflectă particularităţile şi interesele circumscripţiilor în care au fost aleşi şi, respectiv, ale statelor din care provin[1)].

§14. Supravegherea Administraţiei

Congresul este direct interesat să aibă o reprezentare exactă a modului în care legile pe care le votează sunt puse în aplicare de Administraţie şi respectate, inclusiv de aceasta. Această funcţie a Congresului este asigurată, în principal, de comitetele permanente ale celor două Camere care exercită un control de specialitate asupra unor departamente sau servicii ale Administraţiei.

Congresul are dreptul constituţional de a cere informaţii de la orice agenţie/serviciu ale Administraţiei. Evident, unele informaţii se obţin cu dificultate, iar uneori puterea Congresului este contestată de Administraţie. În astfel de situaţii, ultimul cuvânt îl au instanţele de judecată[2)].

O formă particulară de control este procedura de *impeachment* prevăzută de art. 1 parag. 2 şi 3 din Constituţie. Potrivit prevederilor constituţionale (art. 1 parag. 2 clauza 5), Camera Reprezentanţilor are „puterea exclusivă de punere sub acuzare a demnitarilor".

Articolul 1 parag. 3 clauza 6 conferă Senatului „puterea exclusivă de a judeca punerile sub acuzare". În cazurile în care urmează a fi judecat Preşedintele Statelor Unite, sesiunea Senatului va fi prezidată de Preşedintele Curţii Supreme de Justiţie.

În Camera Reprezentanţilor, decizia de punere sub acuzare trebuie votată de majoritatea simplă a membrilor acesteia. Pentru a fi condamnat un înalt demnitar sau Preşedintele S.U.A., este necesar votul a 2/3 din numărul senatorilor. Sancţiunea constă în „îndepărtarea din funcţie şi pierderea dreptului de a deţine sau de a se bucura de orice fel de funcţie onorifică sau remunerată oficial în Statele Unite" (art. 1

[1)] *W.J. Keefe*, The American Legislative Process. Congress and the States, Pretince Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989, p. 23-28.

[2)] *R. Ehlke*, Congressional Access to Information from the Executive: A Legal Analysis, Congressional Research Service, Library of Congress, 10 martie 1986, Washington D.C.

parag. 2 clauza 7)[1]. Punerea sub acuzare este motivată de săvârşirea infracţiunilor de trădare, luare de mită sau a altor infracţiuni foarte grave sau încălcări ale legii.

§15. Aprobarea sau respingerea unor numiri în funcţie, precum şi a tratatelor internaţionale

Această funcţie a Congresului este exercitată de Senat. Prin intermediul ei, Congresul se implică indirect şi în conducerea politicii externe a ţării. În ceea ce priveşte acordul Senatului cu privire la tratatele încheiate de Preşedinte, importanţa acestora îşi pune amprenta asupra raporturilor între Executiv şi Legislativ. Preşedintele va trebui să se supună deciziei luate de Senat[2].

În cadrul aceleiaşi funcţii, Senatul aprobă numirile de judecători ai Curţii Supreme, făcute de Preşedintele S.U.A.[3]. În fapt, Preşedintele uzează de prestigiul său şi convinge, aproape întotdeauna, pe membrii Senatului să aprobe numirile făcute de Casa Albă.

În afară de aceste funcţii principale, Congresul îndeplineşte şi alte funcţii: declararea războiului; propune amendamente constituţionale; redefineşte jurisdicţia instanţelor judecătoreşti la nivel federal; eliberează din funcţii pe înalţii demnitari, ca o consecinţă a acuzării acestora, potrivit procedurii de *impeachment*; informează cetăţenii americani cu obiective ale politicii naţionale; alege preşedintele şi vicepreşedintele, în cazul în care votul colegiului electoral este neconcludent; aprobă numirea unui nou vicepreşedinte, în situaţia declarării vacanţei acestei funcţii[4].

§16. Preşedintele Statelor Unite

Articolul 2 parag. 1 prevede o formulare clară, lipsită de orice ambiguitate sau posibilitate de interpretare, potrivit căreia „puterea executivă va fi exercitată de Preşedintele S.U.A.". În comparaţie cu formularea folosită în art. 1 parag. 1 din Constituţie, care limita puterea legislativă a Congresului la dispoziţiile constituţionale exprese, art. 2 parag. 1 atribuie de la început o putere de decizie executivă Preşedintelui, conferindu-i, astfel, locul de frunte în ierarhia constituţională americană. Imaginea despre preşedinte pe care şi-o face cetăţeanul american, analistul sau

---

[1] A se vedea, pentru detalii: *F.R. Harris, P.L. Hain*, op. cit., p. 39; *J.H. Killian* (ed.), op. cit., p. 602-609; *L.H. Tribe*, op. cit., p. 289-296. În legătură cu Afacerea „Watergate", în care preşedintele Nixon a fost acuzat de amestec într-o operaţiune ilegală – motiv pentru care a demisionat – a se vedea *L'Affaire du Watergate et la chute du President Nixon*, Problèmes Politiques et Sociaux, La Documentation Française nr. 241 din 4 octombrie 1974.

[2] A se vedea, pe larg, *M.J. Glennon*, Constitutional Diplomacy, Princeton University Press, New Jersey, 1990, p. 124-145.

[3] A se vedea, pe larg, *L. Fisher*, Constitutional Conflicts Between Congress and the President, Princeton University Press, New Jersey, 1985, p. 28-59.

[4] A se vedea *A.L. Clem*, op. cit., p. 12.

observatorul politic, tinde însă să adauge şi alte conotaţii – mai mult psihosociale – preşedinţiei americane. Este vorba, îndeosebi, de faptul că instituţia prezidenţială va fi socotită puternică, influentă, sau, dimpotrivă, slabă, în funcţie de caracteristicile personale ale celui ce ocupă fotoliul de preşedinte.

Motivul unei asemenea „reflecţii publice" a normei constituţionale este explicat de profesorul american Laurence Tribe în felul următor: spre deosebire de celelalte ramuri constituţionale, preşedintele este o persoană, precum şi o instituţie; el este ales de către întreaga naţiune pe care o reprezintă şi îi exprimă aspiraţiile[1]. În calitatea sa de ales al poporului, Preşedintele focalizează atenţia opiniei publice. Apare, astfel, normal ca publicul să-şi facă despre Preşedinte o imagine ce depăşeşte cadrul său constituţional[2].

În limbaj politologic, atribuţiile conferite unui organism pot fi cuprinse într-un concept mai larg: prerogative, rol, funcţii, menire ş.a. Fondatorii Constituţiei S.U.A. au ales însă un alt cuvânt – specific pragmatismului american: „putere". Asociată la instituţia prezidenţială, „puterea executivă" înseamnă puterea de a influenţa celelalte ramuri constituţionale (Congresul şi Curtea Supremă), propria Administraţie, opinia publică şi poporul american. Realităţile politice contemporane dovedesc, însă, şi faptul că, în numele acestora, Preşedintele Statelor Unite „influenţează" diplomatic, economic, politic şi militar, umanitar şi alte state şi popoare.

Largile puteri executive încredinţate Preşedintelui nu înseamnă însă că el ar putea acţiona cu totul discreţionar sau că ar încălca în mod vădit prerogativele celorlalte organisme. În termeni constituţionali, el beneficiază pe lângă prerogative prevăzute expres de Constituţie, şi de „puteri neenumerate" (*inherent powers*), dar acest termen nu este sinonim cu putere nelimitată. Această concluzie aparţine unuia dintre preşedinţii Curţii Supreme[3].

Preşedintele S.U.A. este desemnat prin vot universal (indirect), de către un Colegiu electoral format din mari electori, fiecare stat beneficiind de un număr de delegaţi egal cu cel al congresmenilor aleşi în forul suprem legislativ, din partea statului respectiv. Cu alte cuvinte, acest organism va fi format din 535 de electori. Delegaţii sunt aleşi prin vot universal direct. Interesant este faptul că fiecare candidat la mandatul de elector face cunoscut candidatul la preşedinţie căruia îi va acorda votul său. În acest fel, configuraţia Colegiului de electori indică, „teoretic", cine va

---

[1] *L. Tribe*, op. cit., p. 209.

[2] A se vedea, în acest sens, *R.E. Neustadt*, Presidential Power. The Politics of Leadership from F.D.R. to Carter, J. Wiley & Sons, Inc., New York, 1980, p. 3. În legătură cu conotaţiile expresiei „executiv" în intenţiile originare ale fondatorilor Constituţiei şi „dimensiunile extraconstituţionale" – ale preşedinţiei, autorii sunt de acord cu aserţiunea că în prezent „puterile" Preşedintelui depăşesc principiile stabilite în 1787 (a se vedea, în acest sens: *P.E. Arnold*, Making the Managerial Presidency. Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1980, Princeton University Press, New York, 1986, p. 3-21; *J.J. Broesamble*, Reform and Reaction in Twentieth Century American Politics, Greenwood Press, New York, 1990, p. 139-178; The Presidency in Transition, Center for the Study of the Presidency, vol. VI, no. 1/1989).

[3] *L. Tribe*, op. cit., p. 211.

câştiga alegerile prezidenţiale. Acest sistem de votare îl leagă şi mai mult pe Preşedinte de masele de alegători. În fapt, Preşedintele este ales de popor[1)].

Candidaturile la funcţia de preşedinte sunt propuse de partidele politice foarte influente pe plan local[2)]. Candidaturile independente sunt, practic, sortite eşecului, deoarece nu au un sprijin politic. În cadrul fiecărui partid există o procedură bine pusă la punct pentru învestirea unei personalităţi politice ca aspirant/candidat la preşedinţie din partea partidului respectiv. Învestitura este acordată de Convenţia Naţională a partidului, formată, la rândul ei, din delegaţi desemnaţi prin alegeri primare.

Din combinarea celor două proceduri (în cadrul fiecărui partid pentru constituirea Convenţiei Naţionale şi, respectiv, pentru formarea Colegiului de electori), rezultă patru faze ale campaniei prezidenţiale:

a) alegerile locale de partid în fiecare stat pentru desemnarea delegaţilor la Convenţia Naţională a partidului respectiv;

b) alegerea candidatului la funcţia de preşedinte al S.U.A., de către Convenţia Naţională a fiecărui partid;

c) alegerile locale pentru desemnarea marilor electori ce formează Colegiul;

d) învestirea oficială a Preşedintelui în cadrul Colegiului.

Mandatul Preşedintelui este de 4 ani şi începe în mod oficial la 20 ianuarie în anul următor alegerilor, prin prestarea de către Preşedintele ales a jurământului prevăzut de Constituţie. Prin Amendamentul 22 adus Constituţiei în anul 1951, s-a stabilit regula potrivit căreia „nicio persoană nu va fi aleasă în funcţia de Preşedinte mai mult de două ori".

Pentru vicepreşedinte nu se organizează alegeri separate, fiind desemnată în această funcţie „persoana care obţine numărul cel mai mare de voturi ale electorilor" (art. 2 parag. 1 clauza 2 din Constituţie). În sistemul constituţional american, vicepreşedintele nu are nicio influenţă în politică[3)]. Un vicepreşedinte devenit preşedinte datorită decesului, demisiei, destituirii sau incapacităţii Preşedintelui ales de a-şi exercita mandatul, capătă însă puterea/influenţa, autoritatea, prestigiul social ale unui „Number One", aşa cum este denumit de opinia publică Preşedintele Statelor Unite ale Americii.

Preşedintele îşi desemnează un anumit număr de secretari ai unor departamente ale Administraţiei, care, practic, îi sunt consilieri. Aceştia răspund pentru activitatea pe care o desfăşoară doar în faţa Preşedintelui. Preşedintele deţine şi prerogativele specifice unui şef de guvern, deşi o asemenea instituţie nu există în sistemul politic american.

[1)] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Collin, Paris, 1982, p. 110, 111.

[2)] A se vedea *şi Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci*, op. cit., p. 337-340.

[3)] *P.C. Light*, op. cit., p. 44-62.

§17. Funcţiile Preşedintelui Statelor Unite

Anumite prerogative ale Preşedintelui sunt bazate pe dispoziţii constituţionale exprese, altele au rezultat din interpretarea largă a Constituţiei şi aplicarea ei dincolo de tiparele iniţiale[1]. Grupurile de presiune, partidele politice, lobbyştii au avut o contribuţie majoră la apariţia, prin interpretare, a noi conotaţii ale unor dispoziţii constituţionale, practic la apariţia unor cutume constituţionale[2]. Se spune, nu fără temei, că înşişi preşedinţii Statelor Unite, uzând de puterea încredinţată şi de autoritatea lor personală, ar putea fi – şi mulţi dintre ei au fost – cei mai influenţi lobbyşti, reuşind de cele mai multe ori să determine Congresul să adopte sau să nu adopte o anumită conduită legislativă. În felul acesta, ei au devenit pe lângă *chief executiv,* şi *chief legislator*[3].

Se consideră a fi funcţii tradiţionale ale Preşedintelui:

a) funcţia de şef al statului;

b) funcţia de şef al puterii executive;

c) funcţia de comandant şef al forţelor armate;

d) funcţia de şef al diplomaţiei;

e) funcţia de legiuitor;

f) funcţia de informare a poporului american cu privire la starea Uniunii;

g) funcţia de şef al partidului care l-a propus candidat la preşedinţie. Această funcţie nu este prevăzută de Constituţie. Nu este vorba, după cum am putea crede, că Preşedintele ar fi preşedinte sau secretar general al partidului sau că ar avea alte responsabilităţi în cadrul ierarhiei de partid. Devenit Preşedinte din partea unui anumit partid, el trebuie să se „revanşeze" faţă de partid, să-l susţină, să-i sporească prestigiul şi numărul simpatizanţilor[4].

Alături de aceste funcţii, fiecare având un suport constituţional, instituţia prezidenţială şi-a asumat şi alte prerogative: coordonator al politicii economice, apărător al politicii sociale; pivot al sistemului federal; deţinător al soluţiilor de dezamorsare a unor crize interne şi externe[5].

Ca şef al statului, Preşedintele exercită atribuţiile clasice ale acestei instituţii, dintre care menţionăm: reprezentarea naţiunii americane pe plan intern şi extern, acreditarea ambasadorilor, primirea reprezentanţilor altor state, conferirea unor titluri de onoare şi distincţii civile şi militare ş.a.[6]

---

[1] A se vedea şi *Cl. Leclerq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999, p. 229-231.

[2] A se vedea, în acest sens, studiul întocmit de Academia Naţională de Administraţie Publică a Statelor Unite în anul 1980, intitulat A Presidency for the 1980's, Problèmes Politiques et Sociaux, Le Documentation Française nr. 415 din 22 mai 1981.

[3] A se vedea, în acest sens, *W.F. Murphy, J.E. Fleming, W.F. Harris*, American Constitutional Interpretation, Mineola, New York, 1986, p. 49.

[4] Réorganiser l'executif américain, Problemes Politiques et sociaux, La Documentation Française nr. 415 din 22 mai 1981, p. 10.

[5] Ibidem.

[6] Întrucât aceste atribuţii sunt, îndeobşte, cunoscute, nu insistăm asupra lor.

În ceea ce priveşte atribuţiile de şef al puterii executive, subliniem că Legea fundamentală nu explică conţinutul acestei puteri. Unii analişti politici au apreciat, pe baza textului constituţional (art. 2 parag. 1), că „noţiunea de putere executivă" şi cea de „Preşedinte" ar fi sinonime[1]. Evident, Preşedintelui îi revine sarcina să asigure executarea legilor (aceasta fiind atribuţia generală a executivului)[2]. În acest sens, Constituţia prevede că Preşedintele „supraveghează aplicarea corectă a legilor" (art. 2 parag. 3).

§18. Curtea Supremă de Justiţie

Potrivit art. 3 parag. 1 din Constituţie, puterea judecătorească este încredinţată unei Curţi Supreme şi unor Curţi cu grad inferior acesteia, a căror jurisdicţie a fost stabilită la nivel federal. Constituţia prevede, de asemenea, prerogativa Congresului de a crea Curţile respective. În afara Curţilor federale, Congresul are competenţa de a înfiinţa şi alte Curţi speciale, potrivit prerogativelor sale de a „întocmi toate legile care vor fi considerate necesare şi corespunzătoare". Prima categorie de Curţi (tribunale) formează *constitutional courts,* întrucât sunt prevăzute în Constituţie, celelalte fiind *legislative courts,* întrucât sunt înfiinţate de puterea legislativă. Între cele două categorii nu sunt deosebiri semnificative.

În sistemul de drept american, instanţele judecătoreşti federale au prerogativa şi competenţa de a interpreta şi întări forţa Constituţiei[3]. Tot instanţelor judecătoreşti le revine atribuţia de a decide în ceea ce priveşte constituţionalitatea legilor.

Sistemul federal al instanţelor judecătoreşti este format din:

a) Curtea Supremă de Justiţie;

b) Curţi de apel;

c) Curţi de district;

d) Curţi cu jurisdicţie specială.

În fruntea ierarhiei instanţelor judecătoreşti federale se află Curtea Supremă de Justiţie, care este formată din 9 judecători, numiţi de Preşedintele S.U.A. În afara sistemului federal al instanţelor judecătoreşti *(constitutional courts),* funcţionează Curţi cu jurisdicţie specială, înfiinţate de Congres.

---

[1] *J.W. Pettason*, Understanding the Constitution, Holt, Rinehart and Wiston, New York, 1982, p. 78.

[2] A se vedea: *H.J. Merry*, The Constitutional System, Praeger, New York, 1986, p. 72-84; *J.H. Killian* (ed.), op. cit., p. 574-576; *A.S. Miller*, The President and Faithful Execution of the Laws, Vanderbilt Law Rewiew, vol. 40, nr. 2/1987.

[3] A se vedea, în acest sens, *L. Tribe*, op. cit., p. 23.

Capitolul VII
Sistemul politic al Republicii Franceze

§1. Caracteristicile generale ale Constituţiei din 4 octombrie 1958

Iniţiatorii actualei Constituţii franceze[1] au fost preocupaţi de două idei fundamentale pe care le-au transpus, de altfel, în cuprinsul acesteia:

a) *necesitatea întăririi puterii executive,* îndeosebi a prerogativelor constituţionale ale şefului statului, căruia îi revine, pe de o parte, rolul de arbitru între toate forţele politice, între cetăţenii francezi şi organele statului, iar pe de altă parte, misiunea de a fi „garantul independenţei naţionale, al integrităţii teritoriale, al respectării acordurilor Comunităţii şi a tratatelor" (art. 5 din Constituţie);

b) *configurarea unui parlament „raţionalizat"* ale cărui funcţii să fie limitate la controlul Guvernului şi votarea legilor, în anumite domenii ale vieţii sociale.

Arbitrajul prezidenţial nu este o construcţie constituţională nouă şi nici originală. Concepţia potrivit căreia Şeful statului trebuie „să împace" interesele opuse ale unor forţe politice şi sociale rivale şi să „găsească" rezolvare tuturor conflictelor, a inspirat numeroase modele de guvernare, îndeosebi monarhice.

Constituantul francez a avut în vedere o separare netă, cvasiabsolută, a celor trei puteri şi realizarea unui echilibru stabil între ele. La confluenţa acestor forţe se situează Preşedintele Republicii care, prin arbitrajul său (deşi el este component al puterii executive), asigură continuitatea obiectivelor politice şi economico-sociale naţionale, respectarea angajamentelor luate în numele Franţei, primatul intereselor naţionale sau generale, fără a ceda presiunilor exercitate, prin intermediul Parlamentului, de către diferite grupuri parlamentare sau ale Guvernului rezultat din confruntarea electorală a partidelor politice[2]. Importanţa socială a acestei funcţii prezidenţiale este pusă în evidenţă, cu deosebire, în condiţiile moderne de guvernare, caracterizate printr-o mare diversitate de interese economice, sociale, militare, politice, de opţiuni, de strategii mai mult sau mai puţin efemere, care ar fi disputate de partidele puternice în propriul interes şi manipulate în defavoarea unor largi categorii de cetăţeni[3].

---

[1] Constituţia Franţei poate fi consultată în *Şt. Deaconu* (coord.), Codex constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2015, p. 629-667.

[2] *L. Hamon*, Une République présidentielle? Institutions et vie politique de la France actuelle, vol. I, Bordas, Paris, 1977, p. 24.

[3] Rezultatul alegerilor locale din martie 1992 este mai mult decât elocvent sub acest aspect. Finanţările scandaloase ale campaniilor unor candidaţi, înţelegerile oculte dintre diferite formaţiuni politice, speculareа de către formaţiuni de extremă dreapta a unor realităţi

Fundamentul teoretic al „puterilor moderatoare" ale Preşedintelui Republicii constă într-o aşa numită „putere de reprezentare" de către acesta a voinţei generale exprimate de membrii aceleiaşi societăţi, de a trăi în comun şi într-un climat de consens şi armonie socială. Pentru a se preveni un „conflict de reprezentare" între deputaţi şi senatori, pe de o parte, şi Preşedintele Republicii, pe de altă parte – fiecare dintre aceştia deţinând un mandat reprezentativ – în doctrină s-a propus distincţia între legitimitatea naţională a actului de reprezentare, revendicată de membrii Parlamentului şi legitimitatea democratică a aceluiaşi act de reprezentare, care este atribuită Şefului statului.

Deşi Constituţia instituie o preponderenţă a rolului puterii executive în ansamblul procesului de conducere socială (de guvernământ)[1], Parlamentul îşi păstrează funcţiile sale tradiţionale: votarea legilor şi controlul asupra puterii executive. Cu toate acestea, atribuţiile legislative ca şi cele de control ale parlamentului sunt limitate de prerogativele constituţionale ale Guvernului.

De altfel, preponderenţa conferită de către constituant puterii executive se poate explica foarte bine prin motive economice. Angajamentele pe care urma să şi le asume Franţa în cadrul Pieţei Comune – organism creat în anul 1958 – impuneau o nouă concepţie privind strategia progresului economic, în centrul căreia era aşezată intervenţia şi implicarea directă a executivului. Este de presupus că şi anumite raţiuni de ordin militar au stat la baza concepţiei constituantului privind sporirea puterii şi a rolului executivului în procesul de guvernare. De altfel, chiar în cadrul unor conferinţe ale Tratatului Nord Atlantic (NATO) s-a subliniat adesea cerinţa ca guvernele ţărilor membre ale Alianţei să întreprindă acţiuni energice în cele mai diverse activităţi pentru întărirea capacităţii lor militare şi, totodată, să sporească gradul de interdependenţă între ele[2].

Opţiunea Legiuitorului constituant pentru un Executiv puternic poate fi explicată şi de faptul că îndelungatul regim politic parlamentar anterior nu reuşise să soluţioneze noile probleme, în special economice, care confruntau Franţa după al doilea război mondial. Aşa cum se apreciază în doctrina constituţională franceză, până în 1958 Franţa dispunea de instituţii politice care corespundeau propriilor deprinderi de guvernare; după anul 1958 Franţa dispunea de instituţiile de care avea nevoie[3].

---

sociale critice, a unor nemulţumiri justificate ale unor categorii sociale, pot fi sursa nu numai a unor scandaluri politice (a se vedea demisia premierului Edith Cresson), ci şi a unor tulburări sociale grave, care fac necesară intervenţia Preşedintelui Republicii de pe poziţiile unui arbitru echidistant faţă de toţi actorii politici.

[1] Prin „procesul de guvernământ" nu înţelegem, exclusiv, activităţile desfăşurate de guvern, adică actele de guvernare, ci ansamblul activităţilor prin care se exercită, în general, puterea politică. Din această perspectivă, se poate afirma că şi parlamentul exercită activităţi de guvernământ.

[2] A se vedea, de pildă, The North Atlantic Treaty Organisation. Facts and Figures, Brussels, 1989, p. 52, 53.

[3] *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 671.

În doctrina constituţională franceză este în general admis că, după 1958, locul şi rolul Parlamentului în raport cu Executivul s-au diminuat tot mai mult, chiar peste pragurile constituţionale. Se apreciază chiar că Parlamentul s-a transformat dintr-un organism care exprimă suveranitatea poporului, într-un forum de dezbateri politice menit să recepţioneze într-un mod favorabil „impulsurile" din partea Guvernului. O asemenea tendinţă nu este străină de rolul preşedinţilor celei de a V-a Republici, care s-au impus prin charisma personală, prin autoritate şi, nu de puţine ori prin abilitate politică. Datorită acestor cauze, Parlamentul este mai mult locul unde se înregistrează acordurile sau dezacordurile dintre principalele partide politice şi se votează iniţiativele legislative ale Guvernului.

Evident, nu lipsesc opiniile potrivit cărora doctrina „parlamentului raţionalizat" nu mai este de actualitate întrucât, spre deosebire de anul 1958, când Parlamentul era fragmentat politic, ceea ce justifica raţionalizarea rolului său, în prezent există o majoritate parlamentară stabilă şi coerentă, care face inutilă încercarea Executivului de a reduce rolul parlamentarilor[1)].

§2. Regimul politic

Din dispoziţiile constituţionale rezultă: a) separaţia aproape strictă a celor trei puteri; b) preponderenţa puterii executive faţă de cea legislativă; c) concentrarea puterii de decizie statală la nivelul Preşedintelui Republicii; d) iresponsabilitatea politică a şefului statului; e) alegerea Preşedintelui prin vot universal direct; f) numirea membrilor Guvernului de către şeful statului, la propunerea premierului. Sunt, toate acestea, elemente definitorii ale regimului politic prezidenţial. Ar trebui să caracterizăm deci regimul politic francez ca fiind un regim prezidenţial. Cu toate acestea, asupra caracterizării regimului politic respectiv planează o oarecare ambiguitate, deoarece, alături de elementele definitorii clasice ale regimului prezidenţial menţionate, se menţin elemente ale regimului parlamentar, cum ar fi, printre altele, dizolvarea Parlamentului de către Executiv şi responsabilitatea politică a Guvernului faţă de Parlament. S-a spus chiar, că Legea fundamentală din 1958 a consacrat o „Republică parlamentară", dar revizuirea acesteia în 1962 (introducerea unei dispoziţii referitoare la alegerea Preşedintelui Republicii prin vot universal şi direct), a dat posibilitatea creării unui regim prezidenţial.

Autorii francezi definesc regimul politic francez actual ca fiind un regim politic „prezidenţialist-parlamentar" sau „prezidenţialism raţionalizat", „monarhie electivă", ori „semiprezidenţial"[2)].

[1)] *J.L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Veme Republique, Dalloz, Paris, p. 52, 53.

[2)] Preşedintele Franţei, generalul De Gaulle, agasat de lipsa de precizie în definirea regimului politic pe care el însuşi l-a creat, a afirmat în cadrul unei conferinţe de presă: „Spuneţi dacă doriţi că, Constituţia noastră este simultan parlamentară şi prezidenţială".

Este interesant de observat că partidele politice, care, în principiu, preferă unui Executiv puternic, un parlament în care ele să conducă jocul politic pentru cucerirea şi exercitarea puterii, au acceptat regimul prezidenţial, contribuind din plin la legitimizarea acestuia.

Exemplul francez este o dovadă a dificultăţii de încadrare tipologică a regimurilor politice contemporane. De altfel, exemplul francez nu este singular. Şi în privinţa Portugaliei, Austriei, Finlandei, Islandei se menţine o oarecare ambiguitate în definirea regimului politic. Încercând o sinteză a tuturor aprecierilor făcute de constituţionaliştii francezi, se poate aprecia regimul politic francez cu apelativul de „prezidenţialism"[1].

§3. Sistemul de partide politice

Potrivit art. 4 din Constituţie, partidele şi grupările politice cooperează la exprimarea sufragiului. Ele se formează şi îşi desfăşoară activitatea în mod liber, având doar îndatorirea de a respecta principiile suveranităţii naţionale şi ale democraţiei. Însuşi textul Constituţiei – deosebit de larg – permite crearea unui număr nelimitat de partide politice. Singura condiţie impusă este ca acestea, exercitându-şi funcţiile electorale, ca şi cele politice propriu-zise, să respecte „principiile suveranităţii naţionale şi ale democraţiei".

Spre deosebire de partidele americane, partidele franceze au o ideologie şi o doctrină foarte bine pusă la punct şi evidenţiată îndeosebi în timpul campaniilor electorale. Practic, în Franţa îşi desfăşoară activitatea politică partide cu programe şi orientări diverse, de la extrema stângă la extrema dreaptă.

În ciuda diversităţii partidelor şi a doctrinelor ideologice, pe eşichierul politic francez s-au format două mari curente: partidele de stânga şi partidele de dreapta.

În cadrul fiecărui curent intră mai multe formaţiuni politice între care nu există automat şi obligatoriu relaţii de parteneriat politic. Ceea ce apropie partidele ca făcând parte dintr-un anumit curent sunt programele lor politice care au obiective, în parte, asemănătoare. Electoratul este cel care decide care partid va forma guvernul şi se va bucura, totodată, de sprijin parlamentar.

Un rol important pe eşichierul politic îl are, în prezent, extrema dreaptă, reactivată în ultimele două decenii şi jumătate. Partidele situate în extrema dreaptă sunt Frontul Naţional şi Alianţa Populară.

Tradiţional, programul politic al stângii consta în[2]:

a) limitarea proprietăţii private;

b) naţionalizarea industriei;

c) descentralizarea aparatului de stat şi acordarea unei autonomii regionale şi locale;

---

[1] A se vedea, în acest sens, *F. Decaumont*, La présidence de Georges Pompidou: essai sur le régime présidentialiste française, Economica, Paris, 1979, p. 24.

[2] *R. Macridis* (ed.), Modern Political Systems. Europe, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 104, 105.

d) încurajarea formelor de participare a muncitorilor la activitatea întreprinderilor în care lucrează, inclusiv la procesul de adoptare a deciziilor (autogestiune);

e) respectarea libertăţilor individuale şi a drepturilor politice;

f) întărirea responsabilităţii structurilor puterii de a asigura, la nivel central şi local, egalitatea şanselor;

g) promovarea unei politici externe independente şi întărirea capacităţii militare de apărare a ţării.

Acest program politic a fost pus în practică doar de socialişti, întrucât comuniştii nu au format un partid de guvernământ; comuniştii i-au sprijinit, însă, pe socialişti în Parlament.

În ceea ce priveşte programul dreptei, din perspectivă istorică este interesant de observat că el nu a avut aceeaşi claritate ca a programului stângii de care, de altfel, ar trebui să se deosebească fundamental. Cu toate acestea, unele obiective politice tradiţionale de stânga, cum ar fi naţionalizările, descentralizarea autorităţii statale, politicile sociale în vederea creşterii nivelului de trai al clasei muncitoare, au fost incluse în programele dreptei, în perioada 1958-1981.

În principiu, dreapta franceză se pronunţa consecvent pentru[1]:

a) menţinerea şi apărarea proprietăţii private;

b) măsuri conservatoare în domeniul vieţii economice şi sociale, menite să apere interesele deţinătorilor de capital şi ale marilor industriaşi;

c) respectarea principiilor Bisericii catolice;

d) menţinerea disparităţilor sociale şi favorizarea privilegiilor de clasă;

e) întărirea statului şi centralizarea puterii;

f) întărirea independenţei naţionale, îndeosebi în ceea ce priveşte raporturile Franţei cu aliaţii ei din NATO şi din Piaţa Comună.

Datorită acestei „suprapuneri", care s-a manifestat cu evidenţă la alegerile generale parlamentare, se apreciază că în raportul între „dreapta" şi „stânga" primează nu atât deosebirile, cât asemănările.

După 1981, când a câştigat alegerile parlamentare, locul predominant şi influenţa cea mai mare le-au deţinut Partidul Socialist, care a ocupat primul loc în cadrul „stângii"[2].

Viaţa politică franceză a pus în evidenţă scăderea semnificativă a încrederii electoratului în administraţia socialistă. În schimb, este evidentă o ascendenţă a formaţiunilor cu orientare politică de dreapta.

Bipolarizarea fenomenului partidist nu este însă uşor de menţinut şi nici lipsită de conflicte interne, de reproşuri şi de ameninţări din partea partenerilor electorali, de părăsire a coaliţiei. Toate aceste dificultăţi au fost amplu acutizate de fiecare dată în timpul alegerilor legislative. De altfel, s-au observat regrupări de partide în cadrul celor două coaliţii tradiţionale.

Referitor la alegerile parlamentare sau prezidenţiale, datorită bipolarizării, se aplică sistemul de vot bazat pe scrutinul uninominal majoritar cu două tururi. Aceasta înseamnă că la al doilea tur de scrutin se prezintă candidaţii care au obţinut, în primul

---

[1] Idem, p. 105.

[2] *C. Leclercq*, op. cit., p. 335.

tur, un anumit număr de voturi (potrivit Legii electorale din anul 1976, cel puţin 12,5% din numărul alegătorilor înscrişi pe listele electorale). Alegătorii sunt grupaţi în 577 circumscripţii electorale corespunzătoare numărului de mandate în Adunarea Naţională. În ceea ce priveşte alegerile locale, s-a optat pentru scrutinul majoritar de listă cu două tururi.

Regimul juridic al dizolvării partidelor politice este stabilit printr-o lege datând din 1934. Pa baza prevederilor cuprinse în lege, Preşedintele Republicii poate dizolva orice partid sau grupare politică care desfăşoară o activitate subversivă (de pildă, atentează la unitatea naţională sau la forma republicană de guvernământ), printr-un decret adoptat în Consiliul de Miniştri şi cu avizul Consiliului de Stat[1]. Dizolvarea unui partid politic este foarte dificilă, datorită limitelor destul de largi stabilite în Constituţie pentru activitatea acestora. Dificultatea sporeşte proporţional cu gradul de aderenţă socială a partidului respectiv, cu alte cuvinte, dizolvarea unui partid politic având un număr relativ mare de voturi exprimate în campania electorală, va atrage nemulţumirea unei părţi a electoratului, protestul altor partide ş.a.

Principalele partide politice care au obţinut mandate în alegerile legislative din mai 2018 pentru Adunarea Naţională sunt formaţiunea La Republique en marche, înfiinţată în 2016 de preşedintele Macron, pe atunci ministru al economiei, care a obţinut 308 mandate, Republicanii (113 mandate), Mişcarea Democrată (42 mandate), Partidul Socialist (29 mandate), Uniunea democraţilor şi Independenţilor (18 mandate), Partidul comunist (10 mandate), formaţiunea La France Insoumise (17 mandate), Frontul Naţional (8 mandate), Partidul Radical al stângii (3 mandate)[2].

§4. Preşedintele Republicii

Iniţial, Constituţia din 4 octombrie 1958 a prevăzut alegerea Preşedintelui Republicii de către un Colegiu electoral format din membrii celor două Camere, la care se adăugau membrii consiliilor generale şi ai adunărilor teritoriale de peste mări, ca şi reprezentanţii aleşi ai consiliilor municipale. După Reforma constituţională iniţiată de preşedintele De Gaulle în 1962, Preşedintele Republicii este desemnat pentru un mandat de 5 ani, prin sufragiu universal direct. Iniţial, mandatul a durat 7 ani, dar acesta a fost redus la 5 ani în 2001. Ca mod de scrutin, se foloseşte scrutinul majoritar cu două tururi. În al doilea tur se pot prezenta candidaţii care au obţinut cel mai mare număr de sufragii. Va fi declarat ales candidatul care va întruni majoritatea absolută a sufragiilor exprimate.

Există o procedură preliminară a depunerii candidaturilor la funcţia de prèşedinte, menită să împiedice candidaturile fanteziste sau neserioase. Astfel, potrivit art. 1 al Legii nr. 62-1292 din 6 noiembrie 1962 privind alegerea Preşedintelui Republicii prin vot universal, modificată prin Legile nr. 88-35 şi 88-36 din 13 ianuarie 1988, lista candidaţilor se stabileşte de Consiliul Constituţional. Candidaturile trebuie să fie

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. II, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 854, 855.

[2] A se vedea Alegerile legislative din Franţa, iunie 2017, Camera Deputaţilor, Departamentul de Studii Parlamentare şi Politici UE, iunie 2018, p. 22-23.

prezentate de cel puţin 500 de cetăţeni, care au calitatea de parlamentari, membri ai consiliilor regionale, consiliilor generale, ai consiliului Parisului, ai adunărilor teritoriale ale teritoriilor de peste mări sau să fie primari ori membri aleşi ai Consiliului Superior al francezilor rezidenţi în străinătate.

Mandatul prezidenţial încetează la împlinirea termenului sau în caz de demisie, moarte ori împiedicare definitivă a exercitării funcţiei prezidenţiale. Mandatul poate fi reînnoit, fără condiţii restrictive.

Potrivit art. 67 din Constituţie, Preşedintele nu este responsabil juridic pentru actele săvârşite în exerciţiul funcţiilor sale. Pe parcursul mandatului, Preşedintele nu poate fi chemat în faţa vreunei instanţe sau autorităţi administrative sau să depună mărturie şi nici nu poate face obiectul unei acţiuni civile, nici a vreunei anchete, cercetări penale sau urmăriri penale. Art. 68 prevede că Preşedintele Republicii nu poate fi destituit decât în caz de încălcare a îndatoririlor sale, vădit incompatibilă cu exercitarea mandatului. Destituirea este decisă de Parlament în calitate de Instanţă Supremă. Propunerea de convocare a Instanţei Supreme este adoptată de una dintre Camerele Parlamentului, se transmite celeilalalte Camere, care se pronunţă în termen de 15 zile de la primirea acesteia. Asupra destituirii, Instanţa Supremă, prezidată de Preşedintele Adunării Naţionale, se pronunţă în termen de o lună prin vot secret, cu o majoritate de două treimi din numărul membrilor Parlamentului.

Preşedintele De Gaulle a afirmat în nenumărate ocazii că, deşi Constituţia prevede o iresponsabilitate politică a Şefului Statului, el răspunde în faţa poporului prin referendum[1)].

Atribuţiile Preşedintelui sunt foarte largi, în special cele decurgând din art. 5 al Constituţiei. Pentru considerente de ordin metodologic, prerogativele prezidenţiale au fost clasificate în trei categorii: a) competenţe personale ale Preşedintelui; b) atribuţii de decizie; c) dreptul de veto[2)].

4.1. Competenţele personale

Potrivit acestei clasificări, Preşedintele Republicii prezidează Consiliul de Miniştri (art. 9 din Constituţie), precum şi consiliile şi comitetele superioare ale Apărării Naţionale, în calitate de Comandant al armatei franceze. Aceste două atribuţii au un caracter personal, deoarece, potrivit Constituţiei, ele nu pot fi exercitate de un alt demnitar. În mod excepţional („dacă este cazul"), Primul-ministru îl poate suplini pe Preşedinte în prezidarea comitetelor şi consiliilor Apărării Naţionale.

4.2. Atribuţiile de decizie

Sub această denumire convenţională au fost grupate atribuţiile privind:

a) exercitarea arbitrajului prevăzut în art. 5. Practic, Preşedintele poate lua orice decizii pe care le consideră necesare pentru arbitrarea/soluţionarea unui conflict care ar afecta funcţionarea autorităţii de stat conform legilor votate de Parlament;

[1)] *J. Cadart*, op. cit., p. 973-974. În 1969 Preşedintele De Gaulle a demisionat fiind dezavuat de popor în cadrul unui referendum, ca urmare a revoltelor studenţeşti din 1968.

[2)] Idem, p. 925 şi urm.

b) asigurarea respectării Constituţiei. Preşedintele Franţei este un adevărat „garant" al Legii fundamentale. Sediul acestei atribuţii este acelaşi art. 5. Astfel, Preşedintele are la dispoziţie toate instrumentele legale pentru a-şi îndeplini această atribuţie. Sfera de acţiune prezidenţială în acest domeniu este foarte largă (Preşedintele poate sesiza Consiliul Constituţional în legătură cu neconstituţionalitatea unei legi ordinare, poate considera că printr-o emisiune de televiziune s-au încălcat libertăţile publice etc.);

c) numirea Primului-ministru şi a celorlalţi membri ai guvernului, dar la propunerea acestuia;

d) adresarea unor mesaje Parlamentului;

e) dizolvarea Adunării Naţionale (Camera inferioară a Parlamentului) Preşedintele poate uza de acest drept, după consultarea prealabilă a Primului-ministru şi a preşedinţilor celor două adunări legislative. Întrucât decretul de dizolvare al Adunării Naţionale nu trebuie contrasemnat, rezultă că motivele dizolvării sunt lăsate la libera apreciere a Preşedintelui.

Articolul 12 al Constituţiei prevede că în cel mult 40 de zile de la data emiterii decretului de dizolvare, se organizează alegeri legislative anticipate. După alegerea noului Preşedinte, o nouă dizolvare a Adunării Naţionale nu mai este posibilă decât după 12 luni. De asemenea, dizolvarea nu poate fi decisă în situaţia în care Preşedintele a recurs la puterile sale excepţionale potrivit art. 16 din Constituţie;

f) asigurarea autorităţii de stat constituţionale, în conformitate cu art. 16 din Constituţie. Se poate spune că această prerogativă prezidenţială are o importanţă majoră pentru stabilirea locului Preşedinţiei Republicii în procesul conducerii sociale. Art. 5 şi art. 6 constituie în fapt sursa preeminenţei Preşedintelui faţă de celelalte organisme constituţionale[1]);

g) dreptul de graţiere.

---

[1]) Pentru importanţa sa deosebită, redăm pe larg conţinutul art. 16: „Atunci când instituţiile Republicii, independenţa naţiunii, integritatea teritoriului sau îndeplinirea angajamentelor internaţionale sunt ameninţate în mod grav şi imediat şi când funcţionarea legală a autorităţii de stat constituţionale este întreruptă, Preşedintele Republicii ia măsurile cerute de circumstanţe, după consultarea oficială a Primului-ministru, a preşedinţilor Camerelor şi a Consiliului Constituţional.

El informează şi naţiunea printr-un mesaj. Aceste măsuri trebuie să fie inspirate de voinţa de a asigura autorităţilor publice constituţionale, în cel mai scurt timp, mijloacele pentru a-şi îndeplini misiunea. În acest sens, este consultat şi Consiliul Constituţional.

Parlamentul se reuneşte de drept.

Adunarea Naţională nu poate fi dizolvată în timpul exercitării puterilor excepţionale" (pentru explicaţii mai largi ale conţinutului juridic şi ale implicaţiilor politice şi sociale ale acestei atribuţii, a se vedea, de pildă: *J. Cadart*, op. cit., p. 980-989; *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 693-696; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et Science Politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 461-464).

4.3. Dreptul de veto

Dreptul de veto este o prerogativă definitorie a sistemelor prezidenţiale. Formula identică a acestei prerogative cu dreptul de veto legislativ al Preşedintelui Statelor Unite nu înseamnă că între cele două prerogative constituţionale ar putea fi pus semnul egalităţii. În sistemul constituţional francez, dreptul de veto al Preşedintelui este circumscris dreptului acestuia de a cere Parlamentului o nouă deliberare asupra unei legi sau numai asupra unor articole ale acesteia, sau de a sesiza Consiliul Constituţional în legătură cu neconstituţionalitatea unei legi ordinare, înainte de a o promulga.

Preşedintele Republicii are, potrivit dispoziţiilor constituţionale, dreptul ca, la propunerea Guvernului în timpul duratei sesiunilor sau la propunerea comună a celor două camere, să supună unui referendum popular orice proiect de lege privind organizarea autorităţii de stat sau care comportă aprobarea unui acord de către Comunitate ori vizează autorizarea ratificării unui tratat care, fără a fi contrar Constituţiei, ar avea unele consecinţe asupra funcţionării instituţiilor politice (art. 11 din Constituţie).

Dacă se are în vedere poziţia predominantă a Preşedintelui Republicii, a puterii executive în general, observăm importanţa majoră a acestei prerogative constituţionale. Pe această cale, Preşedintele ar putea să îşi impună într-o manieră decizională autoritară, un obiectiv politic apelând la votul popular – electoratul fiind mai uşor de „convins" decât parlamentarii – după ce a „obţinut" propuneri fictive din partea Primului-ministru[1)].

Uzând de prerogativele constituţionale de a organiza un referendum, Preşedintele De Gaulle a impus, în anul 1962, revizuirea Constituţiei (schimbarea modului de alegere a Preşedintelui Franţei), deşi Legea fundamentală prevede o altă procedură pentru revizuirea sa.

§5. Guvernul

Pentru a înţelege mai bine rolul actual al Guvernului – aşa cum acesta reiese din dispoziţiile constituţionale şi din practica politică – ar trebui să evocăm tradiţia pluripartidistă a Franţei şi, în acest context, instabilitatea ministerială – cauzată de acest fenomen acutizat după cel de-al doilea război mondial – din timpul celei de a patra Republici. Intenţia Constituantului din 1958 a fost găsirea unor instrumente constituţionale care să asigure stabilitatea politică, echilibrul între forţele politice având doctrine şi ideologii diferite, fără a limita însă pluripartidismul şi fără a încorseta acţiunea politică a partidelor. Soluţia preconizată şi pusă în aplicare a fost întărirea puterii executivului, dar nu numai a şefului statului, ci şi a guvernului.

Cum puterea oricărui organism depinde de atribuţiile ce i se conferă, Constituantul din 1958 a redactat aceste atribuţii de putere executivă într-o formulă generală, care poate să includă unele prerogative şi, ceea ce este mai important, să permită guvernului să aprecieze el însuşi mijloacele de acţiune. Astfel, art. 20 din Constituţie

[1)] *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 187.

prevede că „Guvernul stabileşte şi conduce politica naţiunii". El dispune de administraţie şi forţele armate", iar art. 21 că „Primul-ministru conduce acţiunile Guvernului". Guvernul deţine chiar o putere de reglementare a relaţiilor sociale, adică edictează, în anumite condiţii, norme de conduită (desfăşoară o autentică activitate legislativă)[1].

Evident, guvernul are dreptul de iniţiativă legislativă, putând propune parlamentului orice proiect de lege. În cadrul guvernului, Primul-ministru se bucură de o autoritate considerabilă şi chiar de o aşa numită „putere disciplinară", putând propune Preşedintelui Republicii eliberarea din funcţie a oricăruia dintre miniştri (art. 8 din Constituţie). Poziţia şefului guvernului este marcată şi de faptul că acesta contrasemnează anumite acte ale Preşedintelui Republicii. Este adevărat că prin asemenea acte nu se stabilesc decizii foarte importante[2].

În ceea ce priveşte statutul membrilor guvernului, aceştia nu pot îndeplini concomitent cu funcţia ministerială, nicio activitate profesională sau orice altă funcţie de reprezentare profesională având un caracter naţional. De asemenea, funcţia de ministru este incompatibilă cu exercitarea mandatului parlamentar.

§6. Cadrul constituţional privind rolul Parlamentului

În timpul celei de a IV-a Republici, Parlamentul a avut o poziţie predominantă faţă de celelalte organisme constituţionale, ceea ce a constituit un factor de dezechilibru al vieţii politice[3]. Reacţia Constituantului, „sfătuit" şi de generalul De Gaulle, a fost promptă: activitatea Parlamentului trebuie raţionalizată, fixată în anumite limite constituţionale, depăşirea acestora fiind ferm sancţionată de un organism special creat: Consiliul Constituţional.

Constituţia prevede în mod expres modalităţile sau tehnicile legale pentru „raţionalizarea" Parlamentului[4]:

---

[1] *F. Baecque*, Qui gouverne la France?, P.U.F., Paris, 1977, p. 64, 65.

[2] A se vedea, în acest sens, *J. Massot*, Le Chef du Gouvernement en France, Notes et Etudes Documentaires nr. 4537-4538 din 1 decembrie 1979, p. 110.

[3] Din punct de vedere politic, cea de a IV-a Republică se caracterizează prin lipsa de autoritate a instituţiilor publice, instabilitatea ministerelor şi imobilismul guvernamental. Toate aceste carenţe se datorau, în principal, absenţei majorităţii parlamentare (a se vedea, în acest sens, *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 32-36).

[4] Teoretic, raţionalizarea parlamentului contravine principiului suveranităţii poporului. A limita activitatea, prerogativele, rolul sau funcţiile reprezentanţilor poporului, înseamnă, principial vorbind, a limita puterea suverană a Naţiunii. Din punct de vedere practic, politic, un asemenea raţionament este inconsistent, deoarece nu ţine seama de faptul că: însuşi parlamentul consimte la „ştirbirea" propriei sale suveranităţi (ceea ce valorează cu un act de suveranitate); unele dintre prerogative, prin esenţă parlamentare, sunt exercitate de un alt organism la fel de reprezentativ ca şi parlamentul însuşi (Preşedintele Republicii); într-un fel sau altul, organismele constituţionale învestite cu atribuţii care ar fi revenit parlamentului, răspund în faţa acestuia pentru modul în care realizează aceste atribuţii.

a) supunerea de către Preşedintele Republicii, prin referendum, a oricărui proiect de lege privind organizarea autorităţii de stat (art. 11 din Constituţie), ocolindu-se astfel forul legislativ;

b) dizolvarea de către Preşedintele Republicii a Adunării Naţionale (art. 12 din Constituţie);

c) controlul constituţionalităţii legilor şi al regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului (art. 61 din Constituţie);

d) stabilirea organizării bicamerale a Parlamentului, pentru a împiedica concentrarea puterii legislative de către o singură Cameră;

e) stabilirea precisă a domeniului legii, cu alte cuvinte, a materiilor care pot fi reglementate prin lege, şi anume: drepturile civile şi garanţiile fundamentale acordate cetăţenilor; naţionalitatea, statutul şi capacitatea persoanelor, succesiunile şi libertăţile; regimul electoral, stabilirea infracţiunilor şi delictelor, ca şi a pedepselor; principiile fundamentale ale organizării apărării naţionale ş.a. (art. 34 din Constituţie). Toate celelalte materii pot fi reglementate de către puterea executivă (art. 37 din Constituţie). Mai mult, Guvernul poate, pentru îndeplinirea programului său, să ceară Parlamentului autorizarea de a lua hotărâri, într-un termen limitat, măsuri care în mod normal sunt de domeniul legii (art. 38 din Constituţie).

Realităţile politice actuale par însă să infirme necesitatea menţinerii unui parlamentarism raţionalizat. Într-adevăr, în ultimele decenii, în Adunarea Naţională s-a putut realiza o majoritate parlamentară lejeră, cu ajutorul căreia Guvernul a putut să-şi ducă la îndeplinire programul, fără a recurge la măsuri de raţionalizare ale forului legislativ.

§7. Constituirea şi organizarea Parlamentului

Potrivit art. 24 din Constituţie, Parlamentul se compune din două Camere care se bucură de autonomie financiară şi administrativă în domeniul lor de activitate: Adunarea Naţională şi Senatul.

Adunarea Naţională, compusă din 577 de deputaţi, este aleasă prin vot universal, egal, direct şi secret, pentru un mandat de 5 ani, cunoscut şi sub denumirea de legislatură[1)]. Pentru continuitatea activităţii forului reprezentativ suprem, mandatul acestuia durează până la constituirea legală a noului for legislativ, cu excepţia cazului în care Preşedintele Republicii decretează dizolvarea Parlamentului şi organizarea alegerilor anticipate.

Senatul, compus din 348 de senatori este ales printr-un sufragiu universal indirect, pentru un mandat de 6 ani. Din trei în trei ani, jumătate din numărul mandatelor se reînnoieşte Aceasta înseamnă că alegătorii desemnează membrii unui colegiu electoral care, la rândul său îi va alege pe senatori în cele 322 de circumscripţii electorale. Colegiul este format din deputaţi, consilieri generali şi delegaţi ai consiliilor

[1)] Din cele 577 de mandate, 556 revin departamentelor, 10 colectivităţilor situate peste mări iar 11 pentru reprezentarea francezilor stabiliţi în afara Franţei.

municipale. Pentru alegerea senatorilor, membrii colegiului vor utiliza, în mod diferenţiat, scrutinul majoritar (dacă în circumscripţia respectivă urmează să se aleagă mai puţin de 5 senatori) sau scrutinul proporţional (dacă în circumscripţie urmează să se aleagă 5 sau mai mulţi senatori).

Membrii Adunării Naţionale reprezintă Naţiunea, iar senatorii reprezintă colectivităţile locale şi pe francezii rezidenţi în străinătate. Mandatul de senator se reînnoieşte din trei în trei ani.

Datorită modului de recrutare al senatorilor, care favorizează marile aglomerări urbane şi nu permite manifestarea directă a electoratului, senatul este considerat mai puţin democratic în raport cu Adunarea Naţională. De fapt, Senatul este considerat „aripa moderatoare" sau „corpul ponderator" al Parlamentului, având rolul de a tempera iniţiativele deputaţilor.

Rolul Senatului poate fi rezumat la trei funcţii principale:

a) formează o contrapondere la puterea exercitată de Adunarea Naţională;

b) datorită mandatului de 6 ani, înlătură influenţele concentrării puterii de către un preşedinte influent sau de către un partid care ar dobândi o zdrobitoare majoritate parlamentară. Într-o asemenea situaţie, Senatul ar echilibra raportul de forţe, nepermiţând Adunării Naţionale să adopte măsuri discreţionare;

c) contribuie la îmbunătăţirea proiectelor de lege aprobate de Adunarea Naţională.

Lucrările Camerelor sunt conduse de preşedinţii acestora. Preşedintele Adunării Naţionale este ales pentru întreaga legislatură a Camerei, iar cel al Senatului pentru un mandat de trei ani. Fiecare Cameră îşi alege organisme colegiale de conducere, şi anume: Biroul şi Conferinţa preşedinţilor. Biroul Adunării Naţionale reflectă configuraţia politică a acesteia, potrivit grupurilor parlamentare şi este format dintr-un preşedinte, 6 vicepreşedinţi, 12 secretari şi 3 chestori. Preşedintele Adunării Naţionale este şi preşedintele Biroului, ceilalţi membri ai acestuia alegându-se anual, în sesiunea parlamentară de primăvară.

Conferinţa preşedinţilor este formată din Preşedintele Camerei, vicepreşedinţii Biroului, preşedinţii comisiilor permanente şi ai grupurilor parlamentare, precum şi raportorul general al bugetului Camerei respective. Rolul Conferinţei preşedinţilor este, în principal, de a stabili ordinea de zi a Camerei, din perspectiva raporturilor acesteia cu Guvernul.

Ca organe de lucru, fiecare Cameră îşi constituie comisii parlamentare care pot fi grupate în două categorii:

a) comisii legislative;

b) comisii de anchetă sau control.

Comisiile legislative au rolul de a pregăti activitatea legislativă a Camerei. Asemenea comisii pot fi permanente şi speciale[1)].

[1)] *J. Bourdon*, Les Assemblées Parlementaires, sous la Veme Republique, Notes et Etudes Documentaires nr. 4463-4464, 1978, p. 95 şi urm.

§8. Grupurile parlamentare

În dreptul parlamentar francez, grupurile politice sunt considerate forme organizate ale partidelor şi formaţiunilor politice care au obţinut mandate de deputat, respectiv, de senator. Grupurile sunt organe interne ale celor două Camere. Deputaţii Adunării Naţionale se pot asocia în grupuri parlamentare potrivit afinităţii lor politice. Pentru constituirea unui grup politic în Adunarea Naţională trebuie să se asocieze cel puţin 15 deputaţi, iar la Senat 10 senatori. Grupurile senatoriale se reconstituie după fiecare reînnoire a componenţei acestei Camere. Cele două Regulamente interzic formal constituirea de grupuri politice pe baza intereselor particulare ale membrilor acestora. După constituire, membrii grupurilor parlamentare semnează o declaraţie politică referitoare la obiectivele pe care grupul le va susţine

§9. Statutul parlamentarilor

Parlamentarii se bucură de o deplină imunitate constând, în principal, în lipsa răspunderii juridice pentru voturile sau opiniile exprimate în timpul şi în legătură cu exercitarea mandatului şi în interdicţia de a fi urmărit sau arestat sau supus oricărei alte măsuri privative sau restrictive de libertate pentru comiterea unor fapte penale sau contravenţionale, decât cu autorizaţia Biroului Camerei din care face parte. Camerei din care face parte, cu excepţia cazurilor de flagrant delict.

Constituţia prevede în art. 27 alin.(1) că orice mandat imperativ este nul. De asemenea, prin lege organică sunt prevăzute condiţiile de eligibilitate ale deputaţilor şi senatorilor, precum şi cazurile de incompatibilitate între mandatul de parlamentar şi anumite funcţii publice sau activităţi private ori profesionale.

Este important de observat că fiecare deputat şi senator este dublat de un supleant ales concomitent cu deputatul şi senatorul respectiv. Unicul rol al supleantului constă în înlocuirea parlamentarului care a decedat sau care este în imposibilitate de a-şi exercita mandatul. În felul acesta, se evită alegeri parţiale.

Prin lege s-au stabilit anumite cazuri de incompatibilitate cu mandatul de deputat şi, respectiv, de senator, printre care:

a) funcţiile publice nonelective;

b) calitatea de membru al Consiliului Constituţional, al Consiliului Economic şi Social, al Consiliului Superior al Magistraturii, al Guvernului;

c) funcţii într-o întreprindere privată.

Atât deputaţii cât şi senatorii pot cumula mandatul parlamentar cu anumite funcţii publice elective, cum ar fi cele de consilier municipal, consilier general şi consilier regional. De asemenea, parlamentarii pot desfăşura activităţi profesionale, precum şi activităţi private. În cazul în care apare un conflict de interese între calitatea de parlamentar şi o anumită activitate privată, cumulul va putea fi interzis.

§10. Procedura legislativă

Potrivit art. 39 din Constituţie, iniţiativa legislativă revine membrilor Parlamentului şi Guvernului. Uzând de această prerogativă constituţională, Guvernul poate înainta oricăreia dintre cele două Camere legislative un proiect de lege. În ceea ce priveşte proiectele de lege privind finanţele, acestea sunt depuse de Guvern la Biroul Adunării Naţionale. Parlamentarii, individual sau în colectiv, reprezentând un anumit grup parlamentar, pot depune orice propunere legislativă. Totodată, ei beneficiază de dreptul de a propune amendamente la un proiect sau propunere, indiferent de iniţiatorul acestora[1)].

O analiză statistică a proiectelor şi propunerilor depuse de iniţiatori şi votate de Parlament arată că majoritatea covârşitoare a legilor promulgate de Preşedintele Republicii au fost iniţiate de Guvern[2)]. Guvernul se poate opune depunerii de către parlamentari a unei propuneri sau a unor amendamente care exced domeniului legii stabilit în art. 34 din Constituţie[3)]. Procedura legislativă se declanşează prin depunerea proiectului de lege sau a propunerii legislative la Biroul Camerei respective. După depunerea textului legislativ, acesta se distribuie, după caz, membrilor Adunării Naţionale sau ai Senatului. Preşedintele Camerei sesizate trimite proiectul sau propunerea comisiei permanente specializate, care va analiza textul şi va propune, dacă este cazul, amendamente. Comisia poate adopta textul fără modificări, îl poate respinge sau îl poate amenda. Amendamentele propuse de comisie sau de plenul Camerei nu pot să modifice concepţia iniţiatorului. După această fază preliminară, proiectul sau propunerea se înscrie pe ordinea de zi a Camerei şi se dezbate în lumina raportului comisiei în şedinţa publică. Cu prilejul votării, Guvernul poate cere „votul blocat", potrivit căruia Camera se pronunţă cu un singur vot asupra întregului text al proiectului sau numai asupra unei părţi a acestuia. În felul acesta, se evită introducerea amendamentelor neagreate de Guvern.

Dacă proiectul este adoptat de o Cameră, se trimite celeilalte Camere care va repeta aceeaşi procedură. În situaţia în care a doua Cameră adoptă proiectul în forma primită, legea va fi supusă promulgării.

§11. Controlul parlamentar

În ceea ce priveşte prerogativele de control ale Parlamentului asupra Guvernului, trebuie să se ţină seama de caracterul semiprezidenţial al regimului politic. Astfel,

---

1) A se vedea, pe larg, L'Assemblée nationale dans les institutions françaises. Fiches de synthèse, Assemble nationale, 2009, p. 205-303.

2) A se vedea, în acest sens, *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 427.

3) În cazul în care Guvernul s-ar opune unei propuneri depuse de parlamentari considerând că propunerea legislativă în cauză nu este de domeniul legii (adică încalcă prevederile art. 34 din Constituţie), iar Preşedintele Camerei respective ar contesta poziţia Guvernului, este competent să se pronunţe asupra divergenţei este Consiliul Constituţional.

potrivit Constituţiei, Primul-ministru, după deliberare în Consiliul de Miniştri, angajează în faţa Adunării Naţionale responsabilitatea Guvernului asupra programului de guvernământ sau a unei declaraţii de politică generală [art. 49 alin. (1)]. Constituţia prevede, de asemenea, posibilitatea Primului-ministru de a angaja răspunderea Guvernului, în faţa Adunării Naţionale, asupra unui text [art. 49 alin. (3)].

Totodată, se prevede în Constituţie că Premierul are facultatea de a cere Senatului aprobarea unei declaraţii de politică generală [art. 49 alin. (4)]. Se poate observa că, în acest ultim caz, nu se pune problema angajării răspunderii Guvernului, refuzul Senatului neantrenând, deci, demisia Cabinetului.

În acelaşi timp, trebuie menţionat că, potrivit Constituţiei, Preşedintele Republicii deţine dreptul de a numi Primul-ministru şi de a pune capăt mandatului acestuia, în cazul în care şeful Guvernului prezintă demisia Cabinetului (art. 8). Dreptul Preşedintelui Republicii în ce priveşte demisia Guvernului a căpătat, în practica „prezidenţială", conotaţii extraconstituţionale, în sensul că Primul-ministru a fost „forţat" de Preşedintele Republicii să prezinte demisia Guvernului[1]. Raporturile între şeful statului şi cel al Guvernului, decurgând din art. 8 din Constituţie, denotă componenta prezidenţială a regimului politic.

Este interesant de observat că Senatul nu exercită un control politic asupra Guvernului[2]. Datorită caracterului regimului politic, controlul parlamentar este mai atenuat faţă de cel exercitat în statele cu un regim politic parlamentar, limitându-se, în principal, la informarea parlamentarilor asupra diferitelor laturi ale activităţii guvernamentale.

Dreptul la informare se exercită prin formularea de către membrii celor două Camere legislative a întrebărilor orale şi scrise, adresate membrilor Guvernului. Procedura întrebărilor scrise nu figurează nici în Constituţie, nici în legislaţia constituţională, rezultând dintr-o tradiţie parlamentară (cutumă) inaugurată la începutul secolului XX şi receptată în cele două regulamente ale Adunărilor legislative.

Potrivit regulamentelor Camerelor, întrebările scrise sunt puse de un parlamentar unui ministru. Întrebările scrise care vizează politica generală a Guvernului sunt adresate Primului-ministru.

Este expres interzis ca parlamentarii să adreseze celor vizaţi imputaţii de ordin personal. Întrebările se remit Preşedintelui Camerei, care le notifică Guvernului. De asemenea, întrebările sunt publicate într-o publicaţie oficială. Răspunsurile sunt înapoiate pe aceeaşi cale, într-un anumit termen. Miniştrii se pot eschiva de la obligaţia de a răspunde, declarând în scris că, prin refuz, apără un interes public.

O altă modalitate de informare şi control o constituie ancheta parlamentară înfăptuită prin comisiile de anchetă. Ancheta parlamentară constă în investigaţii ordonate de către una dintre Camere, în orice problemă.

Constituţia a stabilit o deosebire fundamentală între dreptul de informare şi investigare al parlamentarilor şi dreptul acestora de a cenzura activitatea Guvernului.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Massot*, op. cit., p. 86-91. Constituţia nu prevede dreptul Preşedintelui Republicii de a-l revoca pe Primul-Ministru.

[2] Această concluzie rezultă din art. 49 alin. (1) din Constituţie.

În temeiul art. 49 alin. (1) din Constituţie, Primul-ministru solicită, practic, Adunării Naţionale, un vot de încredere asupra programului de guvernare sau asupra unei declaraţii de politică generală. Rezultatul votului favorabil este cunoscut sub denumirea de încredere simplă *(confiance simple)*. Încrederea este acordată cu votul majorităţii relative a deputaţilor.

Potrivit art. 49 alin. (2) din Constituţie, Adunarea Naţională pune în cauză responsabilitatea Guvernului, prin votul unei moţiuni de cenzură[1]). Trebuie reţinut faptul că această moţiune se depune din iniţiativa deputaţilor. Moţiunea este admisă dacă este semnată de o zecime din numărul deputaţilor (50 de deputaţi). Votarea moţiunii are loc după 48 de ore de la depunerea acesteia. Pentru a fi adoptată, moţiunea trebuie votată de majoritatea deputaţilor. În cazul respingerii moţiunii, semnatarii ei nu pot introduce o altă moţiune în cursul aceleiaşi sesiuni parlamentare, decât în cazul în care Primul-ministru ar angaja răspunderea Guvernului în faţa Adunării Naţionale asupra unui text.

În afara moţiunii de cenzură simple, este cunoscut un alt tip de moţiune, rezultată din corelarea angajării de către Premier a răspunderii Guvernului în faţa Adunării Deputaţilor asupra votului unui text, cu moţiunea de cenzură. Temeiul juridic al acestei proceduri este art. 49 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia Primul-ministru poate, după deliberare în Consiliul de Miniştri, să angajeze responsabilitatea Guvernului în faţa Adunării Naţionale asupra votului unui text. În acest caz, textul este considerat ca adoptat, în afară de cazul în care o moţiune de cenzură, depusă în următoarele 24 de ore ale angajării răspunderii, este votată de majoritatea deputaţilor.

În toate cazurile în care Guvernul este pus în minoritate în faţa Adunării Naţionale, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură sau respingerea programului sau a unei declaraţii de politică generală a Guvernului, Premierul este dator, potrivit art. 50 din Constituţie, să prezinte Preşedintelui Republicii demisia întregului Cabinet.

§12. Consiliul Constituţional

Constituţia din 1958 a instituit modelul european de jurisdicţie constituţională şi a conferit competenţa de control al constituţionalităţii legilor Consiliului Constituţional. Potrivit art. 56 din Constituţie, Consiliul Constituţional este alcătuit din două categorii de membri: membri aleşi şi membri de drept. Din prima categorie, fac parte nouă membri desemnaţi pentru un mandat de nouă ani. Dintre aceştia, câte trei sunt numiţi de cele două Camere legislative, iar trei de Preşedintele Republicii. Sunt membri de drept foştii preşedinţi de Republică. Mandatul membrilor aleşi ai Consiliului nu poate fi reînnoit.

Componenţa Consiliului se reînnoieşte în proporţie de o treime, din trei în trei ani, prin desemnarea a câte unui nou membru, în locul celor cărora le-a expirat mandatul, de către autorităţile învestite cu dreptul de a numi membrii Consiliului. Preşedintele Consiliului Constituţional este numit de Preşedintele Republicii.

---

[1]) Această moţiune este cunoscută sub denumirea de „moţiune de cenzură simplă" (a se vedea, în acest sens, şi *J. Gicquel, A. Hauriou*, op. cit., p. 883).

Atribuţiile Consiliului Constituţional pot fi grupate în trei categorii: jurisdicţia în materie de contencios electoral; avizarea sau consultarea privind anumite proceduri constituţionale; controlul constituţionalităţii legilor.

În materie de proceduri electorale, Consiliul Constituţional deţine prerogativa de a se pronunţa în legătură cu constituţionalitatea organizării referendumurilor, a procedurii de alegere a Preşedintelui Republicii, precum şi asupra legalităţii alegerilor parlamentare. Ca organ de consultare sau avizare, Consiliul Constituţional este competent să se pronunţe în legătură cu motivele care îl împiedică pe şeful statului să-şi îndeplinească atribuţiile, cu neconcordanţa dintre acordurile internaţionale pe care statul francez intenţionează să le încheie şi prevederile Constituţiei, precum şi cu întrunirea condiţiilor în care Preşedintele Republicii este îndrituit să recurgă la puterile ce îi sunt conferite prin art. 16 din Constituţie.

În ceea ce priveşte controlul de constituţionalitate a legilor (art. 61). Obligativitatea controlului de constituţionalitate se extinde asupra regulamentelor parlamentare înainte de a intra în vigoare, precum şi asupra propunerilor legislative care urmează să fie supuse referendumului de către Preşedintele Franţei. Celelalte legi pot fi transmise controlului prealabil exercitat de Consiliu de către Preşedintele Republicii, Primul-ministru, preşedinţii celor două adunări sau de 60 de deputaţi ori 60 de senatori.

Consiliul Constituţional este abilitat de art. 61-1 din Constituţie, să exercite şi un control de constituţionalitate posterior, ridicat pe cale de excepţie, într-un proces aflat pe rolul unei instanţe judecătoreşti. Potrivit art. 62 din Constituţie, o dispoziţie declarată neconstituţională nu poate fi promulgată sau pusă în aplicare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VIII
Regimul politic al Elveţiei

§1. Formarea sistemului constituţional elveţian

Există o oarecare dificultate în analiza categorială a trăsăturilor definitorii ale sistemului constituţional elveţian pentru a le încadra într-un tip de sistem sau regim politic, întrucât acesta are particularităţi rezultate din raporturile statornicite între cele trei puteri, pe care nu le mai întâlnim în alte state. Pe de altă parte, trăsăturile regimurilor politice de tip occidental se regăsesc în totalitate în modelul de organizare şi funcţionare al regimului politic din Elveţia. Ne referim, în acest sens, la principiile fundamentale ale democraţiei constituţionale occidentale, şi anume, pluralismul, libertatea, statul de drept, egalitatea cetăţenilor în faţa legilor, principiul suveranităţii puterii poporului, principiul reprezentării, separaţia puterilor, principiul legalităţii, garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, principiile economiei de piaţă ş.a.

Una din trăsăturile definitorii ale sistemului de guvernare elveţian este recursul la forme tipice ale democraţiei directe (iniţiativa legislativă populară şi referendumul) şi chiar la o formă arhaică a acesteia (*Landsgemeinden* – adunarea cetăţenilor). O altă trăsătură este federalismul.

În fine, sistemul politic cuprinde un executiv cu atribuţii restrânse care funcţionează după principiile executivului colegial sau directorial şi care se situează teoretic în trena parlamentului, dar practic, beneficiază de o independenţă funcţională.

Cât priveşte separaţia puterilor, atât Constituţia în vigoare, adoptată în 1999, cât şi Constituţia anterioară, care datează de la 1874, apropie regimul politic elveţian de regimul prezidenţial. În timp ce parlamentul este autoritatea supremă a Confederaţiei, calitate în virtutea căreia, acesta legiferează şi exercită un control general asupra tuturor organismelor învestite cu sarcini în beneficiul comunităţii federale, Guvernul este autoritatea directorială şi executivă supremă a statului. În organizarea raporturilor între puteri se disting, totodată, trăsături ale regimurilor parlamentare fără, însă, ca regimul politic elveţian să poată fi caracterizat ca un regim semiprezidenţial.

Nu există o altă ţară în care formele de exprimare directă a voinţei populaţiei să fie atât de diverse şi atât de mult utilizate ca în Elveţia. Referendumul este deja considerat ca un instrument de guvernare care concurează cu principiul reprezentării.

Opţiunea pentru democraţia directă nu poate fi explicată decât dacă se porneşte de la concepţia, deopotrivă a guvernanţilor şi guvernaţilor asupra suveranităţii populare. În statele creştine, dar cu deosebire în cele catolice, concepţia democratică asupra suveranităţii s-a bazat pe teza expusă de *Toma d'Aquino*, conform căreia puterea vine de la Dumnezeu, dar prin intermedierea poporului. Legătura dintre suveranitate şi popor reprezintă axul, pilonul de bază al regimurilor politice democratice. În lumea

occidentală, forma principală de exercitare a suveranității s-a exteriorizat în instrumentele reprezentării intereselor și a voinței generale a națiunii.

În Elveția s-a preferat însă, democrația directă, fără a se renunța, totuși, la democrația reprezentativă, în special din secolul al XIX-lea. Democrația directă elvețiană nu se opune principiului reprezentării, dar îi îngustează sfera de acțiune. O asemenea limitare este de natură să influențeze și concepția despre rolul partidelor politice în funcționarea corpului politic și al societății civile, precum și concepția despre rolul clasei politice.

Fără îndoială, regimul politic elvețian are la bază, între alte principii, principiul pluralismului politic concretizat și exprimat – la nivelul sistemelor de partide – prin pluripartidism. În consecință, partidele politice sunt corpuri intermediare între populație (corpul electoral) și guvernanți. La rândul său, clasa politică, integrată în procesul instituționalizat de exercitare a puterii, precum și specialiștii reuniți în corpul de experți la nivelul partidelor și formațiunilor politice îndeplinesc funcții specifice de decizie și, respectiv, de expertiză în domeniul politic propriu-zis, social, electoral ș.a. Cu toate acestea, nici instituțiile politice clasice, nici partidele politice nu dețin în totalitate monopolul conducerii și respectiv, al formării și exprimării opiniei publice, întrucât corpul electoral ia pe seama sa importante sarcini de decizie la nivel central și local.

Suveranitatea Parlamentului nu este cu nimic știrbită de ponderea și importanța, precum și de rolul deliberativ al referendumurilor. Opțiunea pentru referendum în Elveția, convertită deja într-o veritabilă tradiție istorică, poate fi explicată prin lipsa în această țară a unei monarhii în înțelesul occidental al noțiunii, precum și prin marea influență jucată de religia protestantă, în primul rând, calvinismul, în societate. Dogmele calvinismului au nuanțat raporturile între guvernant și guvernați, anunțând ideea unui contract social tacit convenit între popor și conducător, în care poporul are dreptul să decidă în probleme ce îl privesc direct, iar conducătorul nu deține o putere abuzivă. Această nouă concepție care va deveni dominantă mai târziu, prin operele lui *Hobbes, Locke* și *Rousseau*, va influența reconsiderarea bazei autorității politice și va oferi o alternativă nouă pentru legitimarea puterii de guvernare.

Formele directe de guvernare de către popor în Elveția țin de tradiția istorică, cu rădăcini adânci în practica triburilor germanice, în care deciziile importante erau luate de războinici sau de Adunarea înțelepților. Cantoanele elvețiene practicau fie o formă a democrației directe, în care poporul hotăra în numele său, fie optau pentru un model al unei republici aristocratice[1)].

Triburile germanice barbare, printre care burgunzii și almanii, au pătruns pe teritoriul actual al țării după dispariția Imperiului Roman de Apus. Ulterior, Elveția a fost încorporată în Imperiul francilor. După fragmentarea acestuia, teritoriile elvețiene au fost supuse Sfântului Imperiu Roman de Națiune Germană, intrând în sfera de influență germană și austriacă. Lupta cantoanelor pentru independență datează de la sfârșitul secolului al XIII-lea, independența lor fiind recunoscută formal în 1499. Prin pacea de la Westphalia din 1648 se reafirmă suveranitatea întregii confederații.

[1)] *Ph. Lauvaux*, Les grandes démocraties contemporaines, P.U.F., Paris, 1990, p. 344.

Fără a forma o federaţie, cantoanele elveţiene locuite de o populaţie de origine germanică şi utilizând aceleaşi resurse materiale de existenţă, erau legate între ele prin acorduri de alianţă de tip feudal. Acordurile aveau, în principal, un caracter militar, dar conţineau şi clauze în vederea soluţionării prin arbitraj a unor neînţelegeri sau conflicte de natură diferită. Acordurile încheiate între diferitele cantoane aveau caracter bilateral. Nu exista un tratat sau acord general care să unească, pe baze de egalitate, toate cantoanele existente[1)].

Iniţial au existat opt cantoane legate între ele prin acorduri la care s-au asociat mai târziu alte cinci asemenea formaţiuni. Pentru o lungă perioadă istorică cele 13 cantoane şi-au constituit o dietă convocată periodic pentru a dezbate probleme de interes comun. Fiecare canton era reprezentat de patru delegaţi care primeau instrucţiuni precise din partea celor care îi desemnaseră la nivelul cantoanelor. Deliberările din dietă aveau un caracter secret[2)]. Fiecare canton dispunea de un singur vot, ceea ce a întărit caracterul democratic al sistemului de guvernare care nu ţinea seama de mărimea şi populaţia fiecărui canton.

Revoluţia franceză din 1789 a găsit un loc prielnic în cele 13 cantoane pentru extinderea ideologiei sale, axată, în primul rând, pe afirmarea puterii suverane a poporului şi a principiilor democratice de guvernare. În 1798 se instituie sub influenţă franceză o republică care va dura până în 1803. În 1798 se adoptă o Constituţie de inspiraţie franceză. Modelul francez receptat a fost organizarea de tip directorial, iar forma de guvernământ instituită a fost republica, care a înlocuit confederaţia cantoanelor. Totodată, cantoanele au fost artificial unite într-un stat unitar, care presupunea de la sine o centralizare politică şi administrativă, ceea ce contravenea tradiţiilor istorice de autonomie a acestora.

În 1803 confederaţia a fost reinstituită prin Actul de Mediere din 19 februarie 1803 impus de *Napoleon Bonaparte*, dar a rămas sub protectorat francez. După căderea imperiului napoleonian, cantoanele reiau vechile legături tradiţionale şi încheie un pact confederal în 1815, graţie căruia, acestea îşi păstrează şi afirmă pe deplin suveranitatea[3)]. Cu acest prilej se pune capăt şi protectoratului din partea Franţei. De fapt, chiar înainte de victoria deplină asupra armatelor conduse de împăratul *Napoleon*, se alege o Dietă extraordinară convocată la Zürich în noiembrie 1813, care a optat pentru un statut de neutralitate faţă de conflictul existent între Franţa şi statele aliate împotriva acesteia.

Pactul confederal uneşte un număr de 22 de cantoane aflate în raporturi de egalitate între ele. Se constituie o Dietă în care fiecare canton deţine un singur vot. Dieta avea atribuţia de a alege o Cancelarie compusă dintr-un cancelar şi un secretar de stat numiţi de Dietă[4)]. După 1830 se manifestă o puternică mişcare de „înnoire" marcată de schimbări constituţionale de esenţă liberală. Majoritatea cantoanelor şi-au

---

[1)] *J.F. Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, Ed. Ides et Calendes, Neuchâtel, 1993, p. 1.

[2)] Idem, p. 2.

[3)] *Ph. Lauvaux*, op. cit., p. 345.

[4)] *J.F. Aubert*, op. cit., p. 18.

înscris în constituţiile proprii, prevederi prin care se afirma din nou, cu putere, principiul suveranităţii poporului şi democraţia reprezentativă.

Dacă din punct de vedere politic, cele 22 de cantoane aveau un statut egal, din punct de vedere confesional între ele existau diferenţieri, unele având o populaţie protestantă, iar altele o populaţie catolică. Între cantoanele protestante, care intenţionau să impună o organizare statală centralizată şi cele catolice, adepte ale vechii autonomii, a izbucnit înainte de 1848 un război civil.

În cele din urmă, cantoanele protestante şi-au impus punctul de vedere în materie de organizare a sistemului de guvernare şi au elaborat un proiect de Constituţie pentru un stat federal. Potrivit proiectului, cantoanele erau reprezentate la nivel federal în Dietă. La acelaşi nivel s-a înfiinţat, în afara Parlamentului, un Consiliu federal şi o Curte federală. Dieta era formată din 44 de reprezentanţi ai celor 22 de cantoane, fiecare canton fiind reprezentat de câte doi deputaţi. Consiliul federal – autoritate publică executivă – era format din patru membri aleşi de Dietă pentru un mandat de patru ani. În competenţa sa intrau domeniile relaţiilor internaţionale, problemele de ordine internă, armata şi finanţele. Curtea federală era compusă din nouă membri aleşi pentru o perioadă de şase ani de către Dietă[1)].

În 1848 proiectul a fost acceptat de majoritatea cantoanelor şi, în consecinţă, a fost extins la nivelul tuturor cantoanelor organizate din punct de vedere constituţional într-o federaţie. Cantoanele şi-au rezervat o suveranitate legislativă, în timp ce statul federal şi-a asumat sarcini generale de ordin militar, diplomatic, monedă naţională ş.a.

Constituţia de la 1848 a consacrat o structură de stat federativă, confederaţia încetându-şi existenţa. Puterea legislativă a fost încredinţată unei Adunări federale, cea executivă Consiliului federal, iar puterea judecătorească unui Tribunal federal. Cantoanele, deşi au devenit părţi componente ale federaţiei, care a căpătat prerogative de reprezentare internaţională, precum şi competenţe militare, de ordine internă şi în materie de finanţe, şi-au păstrat competenţe substanţiale. Denumirea oficială a statului a rămas totuşi confederaţia, deşi cantoanele nu dispuneau formal de suveranitate. Confederaţia a păstrat competenţe exclusive în domeniul apărării, în cel al stabilirii monedei naţionale, precum şi în alte domenii, cum ar fi poştă, telegraf ş.a. S-a format o piaţă unică la nivel naţional, prin desfiinţarea reglementărilor vamale cantonale.

La baza constituirii şi funcţionării autorităţilor de guvernare s-a aflat principiul separaţiei puterilor pus însă, în aplicarea într-o manieră foarte specială în ceea ce priveşte echilibrul între cele trei puteri[2)]. Parlamentul a căpătat o preponderenţă notabilă, preluând chiar competenţe de natură jurisdicţională. De asemenea, Adunarea legislativă şi-a subordonat Consiliul federal. S-a instituit astfel, ceea ce, în doctrina de specialitate, poartă denumirea de „regim de adunare".

Adunarea federală avea o structură bicamerală potrivit modelului american. Prima cameră, cea inferioară, reprezenta naţiunea (Consiliul Naţional), iar Camera Superioară (Consiliul Statelor) cantoanele. Fiecare canton era reprezentat de câte doi delegaţi. Membrii Consiliului Naţional erau desemnaţi proporţional cu numărul locuitorilor

---

[1)] Idem, p. 25.

[2)] Idem, p. 37.

fiecărui canton pentru un mandat de trei ani. Membrii Consiliului Statului erau aleşi, conform legislaţiei cantonale, de către parlamentele locale („Marele Consiliu").

Consiliul federal a fost instituit pe baze colegiale, fiind format din şapte membri aleşi pentru un mandat de trei ani de către cele două Camere în şedinţă comună. Consiliul avea o răspundere politică faţă de Consiliul Naţional.

Potrivit Constituţiei, modalitatea principală de exercitare a puterii era cea reprezentativă şi nu democraţia directă. Opţiunea pentru principiul reprezentării a fost şi o consecinţă a instituirii votului universal acordat cetăţenilor în vârstă de cel puţin 20 de ani, cu excepţia cazurilor de nedemnitate civică sau în situaţia lipsei capacităţii juridice.

Deşi nu a prevăzut procedura referendumului – instrument esenţial al democraţiei directe – Constituţia din 1848 nu a exclus întru-totul dreptul poporului de a-şi exprima, în modalităţi directe, voinţa suverană. Astfel, 50.000 de cetăţeni aveau dreptul să ceară revizuirea Constituţiei. Simpla cerere formală îşi putea continua procedura dacă era susţinută de majoritatea cetăţenilor cu drept de vot. În caz de susţinere a cererii de revizuire de către corpul electoral, textul urma să fie aprobat la nivelul cantoanelor. Constituţia din 1848 a rămas în vigoare până în 1874, când a fost supusă unei revizuiri totale. Practic, Constituţia din 1874 este un act constituţional nou.

Decizia de adoptare a unei noi Constituţii a ţinut seama de trei cerinţe fundamentale: centralizarea administrativă şi realizarea unei modificări legislative necesare după secole de guvernare cantonală cvasiindependentă, democratizarea procesului de conducere potrivit tradiţiilor, reacţia clasei politice la pretenţiile Vaticanului de reînnoire a dogmei infailibilităţii pontificale proclamate în cadrul primului Conciliu al Sfântului Scaun din 8 decembrie 1869 – 20 octombrie 1870 şi a poziţiei Bisericii Catolice faţă de modernizarea vieţii publice şi faţă de alte probleme cum ar fi separarea cultelor religioase de stat[1)].

În vederea elaborării unui nou cadru constituţional au fost elaborate două proiecte, primul fiind abandonat. La 31 ianuarie 1874 al doilea proiect, aflat în faza de definitivare, a fost supus unei consultări populare a cantoanelor, fiind aprobat cu o majoritate confortabilă de corpul electoral la 19 aprilie 1874 şi în mai 1874 de către cantoane. La 29 mai 1874 noua Constituţie a fost promulgată şi a intrat în vigoare. Potrivit Constituţiei din 1874, confederaţia avea ca scop să asigure independenţa ţării, să apere ordinea internă, să protejeze libertatea şi drepturile cantoanelor. Articolul 3 din Constituţie prevedea că acestea sunt suverane şi pot exercita toate drepturile care nu sunt delegate puterii federale. Cantoanele aveau propria Constituţie garantată de Confederaţie. Constituţia a interzis cantoanelor să încheie alianţe sau tratate cu caracter politic între ele, cu excepţia convenţiilor în materie de legislaţie, administraţie sau justiţie.

Adunarea federală era compusă din Consiliul Naţional şi Consiliul Statelor. Consiliul Naţional era format din 200 de deputaţi desemnaţi prin vot direct potrivit scrutinului proporţional, pentru un mandat de patru ani. Consiliul Statelor era format din 46 de reprezentanţi ai cantoanelor, fiecare dintre acestea beneficiind de două mandate.

[1)] *J.F. Aubert*, op. cit., p. 44.

La nivelul federaţiei funcţiona Consiliul federal, compus din şapte membri, numiţi pentru o perioadă de patru ani de către Adunarea federală. Consiliul federal era organizat ca un organism directorial prezidat de un preşedinte numit pentru un an de către Parlament. Constituţia a stabilit un cvorum de lucru în cadrul Consiliului federal de patru membri.

Printre sarcinile Consiliului Federal figura:

a) conducerea problemelor federale;

b) asigurarea respectării Constituţiei federale;

c) garantarea constituţiilor cantoanelor;

d) administrarea finanţelor Confederaţiei;

e) răspunderea pentru executarea legilor;

f) menţinerea independenţei şi neutralităţii ţării ş.a.

O trăsătură principală a Constituţiei din 1874 era renunţarea la primatul principiului reprezentării în raport cu formele tradiţionale ale democraţiei directe. Constituţia a reluat tradiţia referendumurilor, care a fost permanent extinsă. Poporul a căpătat drepturi foarte largi, putând, pe această cale, să-şi exprime voinţa în materie de legi de interes federal şi chiar de revizuire a textului constituţional.

Constituţia din 1874 s-a aplicat până la 1 ianuarie 2000, când a intrat în vigoare un nou Act constituţional. Problema revizuirii totale a Constituţiei din 1874 datează de la mijlocul anilor '70, când Consiliul federal a fost însărcinat de Adunarea federală să reexamineze integral textul Constituţiei din 1874[1)]. Necesitatea revizuirii totale a Constituţiei din 1874 a fost determinată de faptul că textele acesteia se transformaseră, timp de peste un veac de aplicare, într-un conglomerat eteroclit de dispoziţii, unele anacronice, iar altele care nu aparţineau domeniului de reglementare al Constituţiei[2)]. Timp de mai mult de 120 de ani, Constituţia din 1874 a fost modificată de peste 130 de ori. Aceste revizuiri parţiale au transformat Constituţia într-un ansamblu de texte disparate, neunitare, unele dintre ele devenind în timp, anacronice. Procedura de revizuire a cuprins mai multe etape, un anteproiect fiind publicat în 1977. După dezbateri parlamentare, de abia în 1996 a fost publicat proiectul final. La 18 decembrie 1998, cele două Camere parlamentare au adoptat noul text al Constituţiei, supus ulterior unui referendum popular şi cantonal la 18 aprilie 1999.

Pentru a adapta textul constituţional la noile realităţi politice şi social-economice şi a conferi cadrului constituţional un caracter unitar şi modern, în concordanţă cu noile teorii şi cu doctrina de drept constituţional, cu mentalităţile contemporane privind buna guvernare, Adunarea federală a acceptat în anii '70 o propunere făcută de doi parlamentari (*Karl Obrecht*, consilier de stat, şi *Peter Durrenmatt*) privind revizuirea totală a Constituţiei din 1874. Timp de trei decenii au fost analizate mai multe propuneri şi proiecte. Două comisii de lucru au analizat în detaliu textele vechii Constituţii în perioada 1967-1973 şi 1973-1977. În cele din urmă a fost propus

---

[1)] *Ph. Lauvaux*, op. cit., p. 346.

[2)] *I. Muraru, S. Tănăsescu*, Noua Constituţie elveţiană, o nouă Constituţie a mileniului trei, în R.D.P. nr. 1/1999.

un proiect însoţit de un raport explicativ, care au fost supuse unei dezbateri publice. În 1985 s-a dat publicităţii un nou proiect.

La 3 iunie 1987 Camerele federale au decis revizuirea totală a Constituţiei federale şi au însărcinat Consiliul federal să transmită Adunării federale textul proiectului noii Constituţii. Proiectul urma să actualizeze dreptul constituţional scris şi nescris aplicat timp de 150 de ani, să-l facă mai clar, să ordoneze sistematic materiile reglementate şi să adapteze limbajul juridic la cerinţele normative curente.

În 1993 s-a luat decizia ca revizuirea totală a Constituţiei să fie definitivată în 1998, când urma să se aniverseze 150 de ani de la crearea statului federal.

§2. Principiile generale ale Constituţiei

Constituţia din 18 aprilie 1999 este precedată de un Preambul în care sunt înscrise unele dintre valorile şi idealurile democratice specifice constituţionalismului european contemporan, şi anume, suveranitatea poporului, libertatea, democraţia, pacea, independenţa, solidaritatea naţională, respectarea diversităţilor de orice natură, echitatea, responsabilitatea pentru viitoarele generaţii. Este interesantă o comparaţie între conţinutul Preambulului noii Constituţii şi cel al Preambulului Constituţiei din 1874.

În primul rând se remarcă înlocuirea titularului acestor valori. Dacă Preambulul Constituţiei din 1874 exprima voinţa confederaţiei elveţiene, adică a corpului politic, a statului, în Preambulul noii Constituţii, poporul şi cantoanele elveţiene sunt cele care stabilesc şi exprimă voinţa politică de a înfăptui noile valori ale democraţiei. Se observă cu evidenţă din acest enunţ primatul principiului suveranităţii populare şi independenţa poporului şi a cantoanele. De altfel, art. 1 din Constituţie proclamă că poporul elveţian şi cantoanele formează Confederaţia.

În preambulul Constituţiei în vigoare se afirmă voinţa poporului elveţian şi a cantoanelor de a-şi reînnoi alianţa care le reuneşte, în scopul de a întări libertatea, democraţia, independenţa şi pacea în spiritul solidarităţii. Noua Constituţie a Elveţiei anunţă, pentru prima dată la nivelul constituţional, principiul solidarităţii care a fost preluat şi în proiectul Constituţiei europene. Solidaritatea este un principiu de esenţă creştină, dar cu aplicaţii laice. Dacă în materie constituţională se vorbea, cu decenii în urmă, de toleranţă ca o cerinţă a pluralismului, solidaritatea este un concept cu un conţinut mult mai bogat, care presupune în sine toleranţa oricăror forme de diversitate existente într-o comunitate umană. Solidaritatea este şi un factor de întărire a societăţii civile, precum şi a statului. Solidaritatea între cetăţeni, între partidele politice şi între alte organizaţii sociale în jurul intereselor fundamentale comune ale societăţii în ansamblul său, a statului, reprezintă modalitatea cea mai eficientă şi mai sigură pentru realizarea unităţii naţionale.

Preambulul Constituţiei nu ignoră diversităţile existente (respectul altuia şi al echităţii) în primul rând lingvistice şi etnice, dar şi confesionale, subliniind cerinţa respectării diversităţilor şi a justiţiei.

Primul titlu al Constituţiei expune principiile generale care stau la baza societăţii elveţiene şi constituie valori fundamentale pe care statul le impune şi le garantează.

Reţine atenţia primul articol din Constituţie, nesemnificativ diferit de primul articol al Constituţiei din 1874. Dispoziţiile constituţionale menţionate fac apel indirect la suveranitatea populară, precizând că poporul elveţian şi cantoanele formează Confederaţia elveţiană. Textul constituţional surprinde într-o singură formulare elementele constitutive ale oricărui stat: populaţia, teritoriul şi puterea suverană, care emană de la popor şi stă la baza constituirii Confederaţiei. La rândul său, statul protejează libertatea şi drepturile poporului, asigurând, totodată, independenţa şi securitatea ţării.

Ca şi alte constituţii, Constituţia Elveţiei pune în evidenţă coeziunea şi unitatea internă aflate într-o diversitate culturală, statul având datoria să favorizeze afirmarea acestor valori. Constituţia nu face referiri la existenţa unor minorităţi etnice sau lingvistice, ci doar la diversitatea culturală. Legat de aceasta, Constituţia acordă aceeaşi importanţă grupurilor lingvistice existente şi precizează în acest sens, că sunt limbi naţionale: limba germană, franceză, italiana şi limba retoromană.

Raporturile între cantoane şi Confederaţie sunt stabilite potrivit principiilor care stau la baza statului federal. Reţine însă atenţia că, prin Constituţie, se stipulează că acestea sunt suverane, suveranitatea lor neputând fi limitată de către Constituţia federală. Cantoanele îşi exercită drepturile în măsura în care acestea nu sunt delegate Confederaţiei.

Un principiu general în Constituţie este statul de drept. Articolul 5 alin. (1) din Constituţie prevede, în acest sens, că dreptul constituie baza şi limitele activităţii statului, care, la rândul ei, trebuie să fie subsumată interesului public.

O dispoziţie de noutate constituţională este cuprinsă în art. 6 din Constituţie, potrivit căruia orice persoană este responsabilă pentru ea însăşi şi este datoare să contribuie, potrivit forţelor şi capacităţii sale, la îndeplinirea sarcinilor statului şi ale societăţii. O astfel de dispoziţie, care într-un fel prefaţează titlul următor al Constituţiei, consacrat drepturilor fundamentale, are o importanţă politică, sociologică şi civică deosebită. Prin acest text se urmăreşte responsabilizarea cetăţeanului faţă de stat, activismul său civic. Cetăţeanul apare, din punct de vedere constituţional, nu numai ca titular al unor drepturi şi libertăţi fundamentale, ci şi ca responsabil pentru modul în care el contribuie la progresul societăţii. O asemenea concepţie asupra locului şi rolului cetăţeanului în societate, care face apel nu la îndatoririle sale fundamentale, ci la responsabilitatea sa socială, ar putea să devină într-un viitor apropiat o trăsătură definitorie a raporturilor constituţionale între stat şi cetăţean, ce va fi receptată la nivelul unor constituţii naţionale[1)].

[1)] În art. 4 al Constituţiei României din 27 februarie 1938 se statua datoria cetăţenilor români, fără deosebire de origine etnică şi credinţă religioasă, de a contribui prin munca lor la înălţarea morală şi propăşirea economică a ţării şi de a îndeplini cu credinţă sarcinile obşteşti ce li se impun prin lege, precum şi de a contribui de bună voie la îndeplinirea sarcinilor publice. Între art. 6 din Constituţia Elveţiei şi art. 4 din Constituţia României din 1938 există o apropiere ideologică ce nu poate fi contestată.

§3. Raporturile între federaţie şi cantoane

Forma federală a statului elveţian nu este o simplă opţiune politică. Ea a fost impusă de confluenţa unor populaţii provenind din trunchiuri etnice diferite, de confesiuni religioase, fiecare dintre ele cu un statut bine consolidat de trecutul istoric comun şi de existenţa unor regiuni lingvistice.

În condiţiile în care populaţiile existente în Confederaţie s-au dezvoltat pe un teritoriu propriu veacuri de-a rândul, formându-şi astfel, un habitat politic, social, lingvistic, religios, economic şi cultural specific, concentrarea puterii şi difuzarea ei centralizată – specifică unui stat unitar – nu era posibilă pe termen lung. Teoretic, se poate pune problema dacă federalismului nu i-ar fi fost preferat ca fiecare dintre populaţiile stabilite pe teritoriul elveţian să se organizeze în mici principate sau stătuleţe cu o fizionomie etnică proprie. Ceea ce a împiedicat o astfel de soluţie a fost, poate, teama ca un mic stat să fie repede cucerit de state mai mari[1)], cum ar fi: Franţa, Germania, Austria sau Italia.

Ideea organizării federale a cantoanelor are rădăcini istorice şi provine, iniţial, din practica alianţelor ce legau între ele populaţii şi teritorii în vederea susţineri unor interese comune. Micile cantoane Uri, Schwytz şi Unterwalden, cucerite de Austria şi integrate în Sfântul Imperiu Roman s-au aliat între ele pentru a-şi recâştiga suveranitatea. Această primă alianţă a cuprins primele trăsături esenţiale ale viitorului federalism elveţian[2)]. La alianţa celor trei cantoane realizată în anul 1291 s-au asociat Lucerna în 1332, Zürich în 1351 şi Berna în 1353. Ulterior, în Confederaţie au intrat Fribourg Soleure în 1481, urmate de Bâle şi Schaffhouse în 1501 şi Appenzell în 1513[3)].

În timpul Evului Mediu, până la sfârşitul secolului al XVIII-lea, la conducerea cantoanelor s-au aflat familii influente, provenind din nobilime sau din burghezia care se ocupa, în special, de comerţ sau de producţia meşteşugărească[4)].

Prima Constituţie, cea din 12 aprilie 1798, a creat un stat unitar înlocuit cu o organizare statală federală prin Constituţia din 25 mai 1802.

Constituţia de la 1874, ca şi cea aflată în prezent în vigoare, au consacrat o schemă clasică de organizare federală[5)]. Organizarea federală a statului se face ţinându-se seama de existenţa a trei entităţi, şi anume: federaţia, cantoanele şi comunele. Constituţia prevede că toate cantoanele sunt suverane în măsura în care suveranitatea lor nu este limitată prin Constituţie. În acest cadru, cantoanele exercită toate drepturile care nu sunt delegate Confederaţiei. Faptul că în Constituţie se prevede, pe

---

[1)] Austria a inclus în teritoriile sale, la sfârşitul secolului al XIII-lea, pentru o scurtă perioadă, cantoanele Uri, Schwytz şi Unterwalden. În 1499, cantoanele elveţiene şi-au câştigat formal independenţa faţă de Sfântul Imperiu Roman de Naţiune Germană

[2)] *B. Knapp*, La position des États fédères dans le système fédérativ en Suisse, în lucrarea Premières journées juridiques Iugoslavo-suisse, Lausanne, Institute suisse de droite comparée, Zürich, 1983, p. 86.

[3)] *O. Duhamel*, Droit constitutionnel et politique, Seuil, Paris, 1994, p. 491.

[4)] *B. Knapp*, op. cit., p. 87.

[5)] *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1999, p. 291.

de o parte, suveranitatea cantoanelor şi, pe de altă parte, suveranitatea Confederaţiei, nu înseamnă că ar exista un conflict de suveranităţi. În cazul cantoanelor, suveranitatea are şi un sens figurat, întrucât ele beneficiază, în realitate, de o largă autonomie şi nu de suveranitate, în sensul propriu-zis al termenului. Când se vorbeşte de suveranitatea cantoanelor se evocă de fapt tradiţiile de independenţă de care beneficiau acestea în Evul Mediu. Articolul 3 din Constituţie se completează cu principiul înscris în art. 47 din Actul constituţional, potrivit căruia „Confederaţia respectă autonomia cantoanelor". De altfel, statul federal veghează ca fiecare canton să respecte legislaţia federală. În privinţa comunelor, Constituţia stipulează, în art. 50, că autonomia acestora este garantată în limitele fixate prin legislaţia cantonală. Potrivit principiului federal al participării, cantoanele sunt reprezentate în Consiliul Statelor de câte doi membri, iar semi-cantoanele de câte un delegat, indiferent de mărimea populaţiei acestora[1]. Cel de al doilea principiu (autonomia) acordă fiecărui canton o reală autonomie constituţională. Potrivit art. 47 din Constituţie, Confederaţia respectă autonomia cantoanelor.

Articolul 42 din noua Constituţie face o departajare de principiu între sarcinile federaţiei şi cele ale cantoanelor. Textul constituţional prevede, în acest sens, că sarcinile Confederaţiei sunt cele care îi sunt atribuite de Constituţie. Confederaţia îşi asumă sarcini care trebuiau să fie reglementate în mod unitar. În schimb, cantoanele, stabilesc sarcinile pe care le vor realiza în cadrul competenţei proprii.

Constituţia prevede obligaţia Confederaţiei şi cantoanelor de a colabora între ele şi de a-şi acorda reciproc sprijin în îndeplinirea sarcinilor ce le revin. Colaborarea este extinsă şi la acordarea asistenţei judiciare. În cazul apariţiei unor dispute între cantoane sau între acestea şi federaţie, diferendele vor fi soluţionate pe calea negocierii sau a medierii. Constituţia a recunoscut cantoanelor dreptul de a participa, în anumite cazuri, la procesul de luare a deciziilor de guvernare la nivel federal, în special la elaborarea legislaţiei. Mai mult chiar, Confederaţia are obligaţia constituţională de a informa în timp util şi în detaliu cantoanele asupra obiectivelor pe care şi le propune, în special în probleme de interes comun.

În materie de reglementare legislativă, dreptul federal primează faţă de dreptul cantonal, dacă acesta cuprinde dispoziţii contrare. De altfel, cantoanele sunt obligate să aplice reglementările federale în conformitate cu prevederile constituţionale şi legale[2]. Autonomia cantoanelor este suficient de largă şi flexibilă pentru ca ele să acţioneze în cadrul Constituţiei şi, în acelaşi timp, să-şi apere şi să-şi conserve particularităţile locale. Cum orice decizie guvernamentală, indiferent de domeniul şi sfera de aplicare, nu poate fi pusă în aplicare fără suport financiar, Confederaţia lasă cantoanelor surse de finanţare suficiente. Totodată, Confederaţia recurge la o repartizare echitabilă a fondurilor colectate la nivel federal.

---

[1] Cantonul Uri, care are aproximativ 4000 de locuitori, este reprezentat în Consiliul Statelor de doi delegaţi.

[2] *R. Wertenschlag*, Les rapports entre L'État central el les états fédères dans le domaine de la législation, des finances et de l'administration publique en Suisse, Institute Suisse de droite comparé, Zürich, 1986, p. 156.

Potrivit autonomiei de care beneficiază şi care este garantată de către Confederaţie, cantoanele au dreptul să încheie între ele acorduri şi să decidă crearea unor organizaţii şi instituţii comune. Pentru a preveni diferendele intercantonale sau între cantoane şi autorităţile federale, Constituţia prevede că acordurile încheiate între cantoane nu pot fi potrivnice drepturilor şi intereselor Confederaţiei, precum şi celor ale altor cantoane.

În virtutea propriei autonomii, fiecare canton îşi adoptă o Constituţie proprie, care trebuie să fie acceptată de către popor. Constituţiile cantonale pot fi revizuite la cererea majorităţii corpului electoral.

Fiecare Constituţie cantonală este garantată de Confederaţie, cu condiţia ca aceasta să nu contravină legislaţiei federale. Această cerinţă este expres stipulată în art. 51 alin. (2) din Constituţie, deşi ea rezultă implicit din textul constituţional care instituie primatul şi obligaţia de respectare a dreptului federal, din conţinutul căruia face parte şi Constituţia federală.

În schimb, Confederaţia îşi asumă sarcina de a apăra ordinea constituţională a cantoanelor. În ceea ce priveşte conceptul de ordine constituţională, utilizat în legislaţia altor state cu o conotaţie penală, se poate preciza că, potrivit art. 52 alin. (2) din Constituţie, Confederaţia intervine în cazul în care ordinea constituţională este încălcată sau ameninţată într-un canton, iar acesta nu este în măsură singur sau cu sprijinul altor cantoane să o restabilească. Constituţia nu prevede însă în ce ar consta încălcarea ordinii constituţionale. Această omisiune lasă la latitudinea autorităţilor cantonale competente, precum şi a Confederaţiei să aprecieze caracterul şi gravitatea încălcării sau ameninţării odinii constituţionale a cantoanelor.

În cadrul cantoanelor sunt organizate comunele ca unităţi administrative care beneficiază de un statut de autonomie. Autonomia comunală este garantată în cadrul fixat de legislaţia cantonală. Comunele îşi asumă diferite sarcini în domenii de interes local, cum ar fi asistenţa sanitară, furnizarea energiei electrice, aprovizionarea cu apă, asigurarea traficului intern, protecţia mediului ş.a.[1)]

La nivelul cantoanelor se alege o adunare reprezentativă cu rol legislativ denumită îndeobşte „marele consiliu". Guvernul local este ales direct de către popor pentru un mandat a cărui durată diferă de la canton la canton. Astfel, mandatul poate dura de la unu la cinci ani. Cel mai adesea mandatul este de patru ani[2)]. Guvernul cantonal poate fi demis în unele cantoane de către parlamentul local, iar în altele direct de către popor.

O parte a membrilor celor două organisme cantonale pot cumula mandatul local cu un mandat de reprezentare la nivel federal[3)].

[1)] *T. Fleiner-Gerster*, La fonction et la position de région dans le système fédéraliste de la Confédération Suisse, în lucrarea Premières journée juridiques Iougoslavo-Suisse, Institute Suisse de droit compare, Zürich, 1983, p. 134.

[2)] *J. Cadart*, op. cit., p. 602.

[3)] Idem, p. 603.

§4. Inițiativa populară și referendumul

Democrația directă este în Elveția nu numai o formă de exercitare a puterii instituționalizată la nivel constituțional, dar, în același timp, reprezintă o stare de spirit. Aceasta, deoarece inițiativa populară și, mai ales, referendumul fac parte din tradiția cantoanelor. În cantoanele Unterwald, Glaris și Appenzell, unele decizii sunt luate în adunări ale cetățenilor *(Landsgemeinden)*[1].

Inițiativa populară poate fi definită ca un procedeu al democrației semi-directe, care conferă poporului puterea de a interveni direct în procesul legislativ fie opunându-se sau exprimându-și dezacordul față de o lege adoptată de o adunare legislativă, fie inițiind o propunere legislativă[2]. Referendumul este, de asemenea, o modalitate de manifestare a democrației semi-directe, care constă în exprimarea unui vot popular în legătură cu o anumită decizie adoptată de o autoritate publică sau pe care aceasta intenționează să o ia[3].

Cât privește inițiativa populară, art. 138 alin. (1) din Constituție prevede că, prin acest procedeu, 100.000 de cetățeni având dreptul de vot, pot propune revizuirea completă a Constituției, practic de a cere adoptarea unei constituții noi.

Inițiativele populare care vizează revizuirea parțială a Constituției pot lua forma unei propuneri făcute în termeni generali, care „sugerează" direcțiile de revizuire sau a unui proiect deja elaborat. Propunerea făcută în termeni generali este supusă dezbaterii și aprobării Adunării federale, care, dacă o aprobă, definitivează procesul de revizuire parțială, în sensul celor sugerate de inițiatori. Revizuirea parțială urmează să fie apoi supusă votului electoratului cantoanelor. În cazul în care Parlamentul federal respinge propunerea de revizuire, aceasta va fi supusă votului popular, în urma căruia se va decide ce curs va lua inițiativa populară. Dacă corpul electoral aprobă inițiativa, respinsă inițial de Adunare, aceasta va elabora proiectul de revizuire cerut.

Toate inițiativele sunt prezentate sub forma unui proiect redactat, supus votului electoratului din cantoane, Adunarea federală recomandând acceptarea sau respingerea acestuia.

Constituția prevede două tipuri de referendum, și anume, un referendum obligatoriu și unul facultativ. Sunt supuse în mod obligatoriu unui referendum la care participă populația și cantoanele:

a) legile de revizuire a Constituției;

b) aderarea la organizații care au ca obiect de activitate realizarea securității colective sau la organisme supranaționale;

c) legile federale cu caracter urgent care nu au o bază constituțională și care au o durată de aplicare ce depășește un an. Aceste legi trebuie să fie supuse votului popular și la nivelul cantoanelor în termen de un an de la adoptarea lor.

---

[1] *J. Gicquel*, op. cit., p. 292. *Landsgemeinden* reprezenta în Evul Mediu „Adunarea cetățenilor înarmați".

[2] *O. Duhamel, Y. Meny*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 511.

[3] Idem, p. 867.

Sunt supuse, de asemenea, în mod obligatoriu unui referendum al poporului:

a) iniţiativele populare care vizează revizuirea totală a Constituţiei;

b) iniţiativele populare elaborate în termeni generali, care privesc revizuirea parţială a Constituţiei şi care au fost respinse de Adunarea federală;

c) principiul unei revizuiri totale a Constituţiei, în cazul în care cele două adunări legislative se află în dezacord.

Referendumul facultativ este declanşat la cererea a 50.000 de cetăţeni cu drept de vot sau a opt cantoane şi poate viza:

a) legile federale;

b) legile federale declarate urgente şi a căror aplicare depăşeşte un an;

c) hotărârile luate la nivel federal, în situaţia în care Constituţia sau o lege specială prevede această procedură;

d) tratatele internaţionale care se încheie pe o durată nedeterminată şi care nu prevăd procedura denunţării, cele care au ca obiect aderarea la o organizaţie internaţională sau cele care antrenează o unificare generală a legislaţiei.

Potrivit art. 142 din Constituţie, actele supuse votului poporului sunt acceptate dacă întrunesc votul favorabil al majorităţii votanţilor.

Actele supuse referendumului populaţiei şi a cantoanelor sunt acceptate dacă se pronunţă în acest sens majoritatea votanţilor şi a cantoanelor.

§5. Partidele politice

Constituţia prevede în art. 137, că partidele politice contribuie la formarea opiniei şi a voinţei populare. Textul constituţional este destul de lapidar, întrucât nu oferă niciun indiciu privind condiţiile de înfiinţare şi înregistrare a partidelor politice, precum şi restricţii de funcţionare a acelor formaţiuni care, prin program şi statut sau prin activitatea pe care o desfăşoară, aduc atingere bazelor constituţionale ale regimului politic, principiilor statului de drept ori libertăţilor şi drepturilor cetăţeneşti[1)].

Oricum, sistemul politic modern elveţian nu s-ar fi putut forma fără existenţa partidelor politice. Primele partide au luat fiinţă în climatul politic generat de adoptarea Constituţiei din 1848. Cu acest prilej s-a manifestat o mişcare de dreapta, conservatoare, la centru s-a aflat partidul liberal, iar la stânga, mişcarea radicală[2)]. La sfârşitul secolului al XIX-lea apare pe scena politică, partidul socialist. Cu toate că în a doua jumătate a secolului al XIX-lea se manifestă mişcări sau curente politice cu diferite orientări doctrinare, nu se poate vorbi în această epocă de existenţa unor partide politice, cu excepţia partidului socialist care a fost creat în 1888. În 1912 este format partidul conservator, iar în anul următor, partidul liberal[3)].

Deşi partidele politice au rolul de a intermedia raporturile între corpul electoral şi sistemul instituţional de guvernare, nu se poate spune că acestea au un rol de primă

[1)] Constituţia anterioară nu a prevăzut nicio referire la partidele politice.

[2)] *J.F. Aubert*, op. cit., p. 78.

[3)] Idem, p. 79.

importanţă în viaţa publică, ca în alte ţări, şi aceasta datorită sistemului electoral. Alegerile parlamentare se desfăşoară potrivit sistemului reprezentării proporţionale introdus în Elveţia în 1919 şi care a înlocuit scrutinul majoritar, utilizat până atunci, cu două tururi de scrutin.

Alegătorii au un număr de voturi egal cu numărul mandatelor alocate circumscripţiei electorale. Ei pot vota pentru candidaţi de pe liste diferite şi să cumuleze două voturi pentru acelaşi candidat[1]. Slăbiciunea sistemului de partide este pusă în evidenţă şi generată nu numai de sistemul electoral, ci şi datorită statutului membrilor Guvernului.

Astfel, consilierii federali sunt aleşi de parlament la propunerea grupurilor parlamentare, dar după desemnare, ei devin, practic, independenţi faţă de grupuri, adică faţă de partide[2]. Reducerea rolului partidelor politice, analizată, desigur, în raport cu importanţa acestora în celelalte ţări, este determinată şi de recurgerea extinsă la instrumentele democraţiei directe. În felul acesta, cetăţenii intră direct în jocul politic, în procesul decizional, fără a mai apela la partidele politice. În special, referendumul a slăbit funcţia partidelor de a reprezenta voinţa electoratului. De asemenea, prin utilizarea, la cererea a 50.000 de cetăţeni cu drept de vot, a referendumului cu privire la legile federale, deputaţii sunt supuşi unui cvasicontrol cetăţenesc, electoratul putând să-i sancţioneze prin respingerea legii. Efectele respingerii se vor repercuta asupra partidelor politice parlamentare. O seamă de analişti politici consideră că referendumul are tendinţa de a înlătura, indirect, unele dintre condiţiile primare ale existenţei partidelor politice. Acestea nu mai deţin exclusivitatea în exprimarea sau susţinerea unor politici publice, de vreme ce corpul electoral recurge pe o scară largă la iniţiativa populară şi la referendum. Rolul partidelor este diminuat şi de grupurile de interese, care sunt antrenate în procesul legislativ, fapt ce conferă o latură cvasicorporativă a guvernării. Partidele politice sunt organizate şi funcţionează la nivel cantonal.

Sistemul de partide este construit pe principiile multipartidismului, dar niciunul dintre partidele care prezintă liste de candidaţi nu obţine suficiente voturi pentru a deţine majoritatea parlamentară[3]. Deşi la alegeri participă un număr mare de partide, mandatele în Consiliul Naţional sunt disputate de un număr mic de partide. *A. Lijphart* aprecia că, datorită acestei dispuneri a mandatelor de reprezentanţi, Elveţia are un sistem cvadripartidist[4]. Principalele partide politice sunt: Uniunea Democratică de Centru (UDC), Partidul Socialist (PS), Partidul Liberal-Radical (PLR), Partidul Democrat Creştin (PDC), Partidul Ecologist (PES), Partidul Burghez Democrat (PBD), Partidul Evanghelic (PEV), Partidul Muncii (DVD).

Doctrinar, sunt reprezentate toate curentele politice, de la conservatori, liberali, la socialişti.

---

[1] *P. Martin*, Sisteme electorale şi modurile de scrutin, Ed. R.A.M.O., Bucureşti, 1997, p. 96.

[2] *J.F. Aubert*, op. cit., p. 80.

[3] *A. Lijphart*, Modele ale democraţiei. Forme de guvernare şi funcţionare în treizeci şi şase de ţări, Ed. Polirom, Iaşi, 2000, p. 53.

[4] Ibidem.

§6. Organizarea şi funcţionarea Parlamentului

Adunarea federală – Parlamentul elveţian – este compus din două Camere legislative – Consiliul Naţional şi Consiliul Statelor, care au o competenţă identică. Consiliul Naţional este compus din 200 de membri, iar Consiliul Statelor din 46 de membri. Membrii Consiliului Statelor, numiţi „consilieri de stat" sunt aleşi prin scrutin majoritar cu două tururi, în cele mai multe dintre cantoane. Desemnarea consilierilor de stat ţine seama de particularităţile şi tradiţiile fiecăruia dintre cantoane şi semi-cantoane. Ca reprezentantă a poporului şi a cantoanelor, Adunarea federală este autoritatea supremă a Confederaţiei, în măsura în care aceasta nu încalcă drepturile poporului şi ale cantoanelor. Constituţia a instituit un aşa numit regim de adunare, care este specific Elveţiei şi care presupune o preponderenţă a forului legislativ asupra Consiliului federal, organism care deţine puterea executivă. Acest tip de regim politic rezultă, în primul rând, din procedura de desemnare a membrilor Guvernului federal – organism directorial compus din şapte miniştri şi care are atribuţii reduse, iar în al doilea rând, din faptul că autoritatea supremă în cadrul Confederaţiei este asumată de Adunarea federală. Unii autori consideră, dimpotrivă, că regimul politic elveţian ar trebui clasat printre modelele de separare rigidă a celor trei puteri. S-a avansat chiar aprecierea că între regimul politic elveţian şi cel al Statelor Unite ale Americii ar existe asemănări frapante[1]. Acestea se referă la lipsa responsabilităţii politice a Guvernului în faţa Adunării federale, precum şi la imposibilitatea dizolvării acesteia de către puterea executivă. În aceeaşi opinie se consideră că, datorită caracterului directorial al Guvernului şi al separaţiei rigide între puterea legislativă şi cea executivă, regimul politic elveţian ar fi un „regim prezidenţial colegial".

Dispunerea celor 200 de mandate pe cantoane ţine seama de populaţia acestora, dar, fiecare canton beneficiază de cel puţin un mandat[2]. În Consiliul Statelor, şase cantoane sunt reprezentate fiecare de către un delegat, restul cantoanelor beneficiind de câte două locuri.

Cele două Camere legislative sunt alese pentru un mandat de patru ani. Camerele se întrunesc în sesiuni, procedura de convocare a acestora fiind reglementată prin lege (art. 151 alin. 1 din Constituţie). Activitatea parlamentară se desfăşoară în sesiuni ordinare, sesiuni special şi sesiuni extraordinare. Sesiunile ordinare se convoacă de patru ori pe an. O sesiune nu durează mai mult de patru săptămâni[3]. În cazul în care la sfârşitul unei sesiuni ordinare nu poate fi epuizată lista de probleme propuse spre a fi dezbătute, cele două camere legislative pot decide convocarea în

---

[1] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, Ed. Economica, Paris, 1990, p. 595.

[2] Dintre cele 26 de cantoane, 6 cantoane deţin câte un mandat, 2 cantoane au câte două mandate. Restul cantoanelor au de la 3 mandate la 34. Cantonul Argovie are 15 locuri, Vand 18 locuri, Berna are 26 de locuri, iar Zürich are 34 de locuri. Actuala repartiţie a mandatelor între cantoane pentru Consiliul Naţional are la bază datele recensământului populaţiei efectuat în 2000.

[3] *J.Fr. Aubert*, op. cit., p. 502.

sesiune specială. Convocarea unei camere în sesiune specială nu obligă cealaltă adunare să decidă acelaşi lucru. Un sfert din numărul membrilor fiecărei Camere, precum şi Consiliul federal pot să solicite convocarea corpurilor legislative în sesiune extraordinară (art. 151 alin. 2 din Constituţie).

Camerele sunt conduse de un preşedinte ales dintre membrii acestora pentru un mandat de un an. De asemenea, este ales pentru acelaşi mandat şi un vicepreşedinte.

Membrii Adunării federale pot forma, potrivit art. 154 din Constituţie, grupuri parlamentare care vor prezenta în Camerele legislative programele şi interesele partidelor politice care au obţinut mandate în Consiliul Naţional şi în Consiliul Statelor în alegerile parlamentare. Datorită sistemului scrutinului pe liste, este firesc ca deputaţii care au fost aleşi pe listele unui anumit partid să se unească într-un grup parlamentar[1]. În Consiliul Naţional, grupurile politice poartă denumirea generică de fracţiuni. Grupul independenţilor îi cuprinde pe acei deputaţi care au fost aleşi pe liste independente[2]. Un grup parlamentar cuprinde cel puţin 5 membri[3].

Şi deputaţii independenţi pot forma un grup dacă se asociază cel puţin cinci deputaţi care au acest statut.

În practica parlamentară sunt cazuri când, în constituirea grupurilor, se ţine seama şi de afinităţile politice ale deputaţilor, nu numai de apartenenţa deputaţilor la partidul pe listele cărora au candidat. Rolul grupurilor constă, în principal, în examinarea problemelor cu care sunt sesizate Camerele, pentru a se susţine un punct de vedere unitar în procesul dezbaterii acestora şi în momentul exprimării votului. Fiecare grup informează secretarul general al Adunării federale în legătură cu constituirea sa, precum şi cu componenţa sa numerică şi nominală. De asemenea, se comunică componenţa biroului de conducere al grupului, precum şi numele liderului acestuia.

Noile corpuri legislative, alese în urma alegerilor parlamentare, sunt legal constituite pe data validării a cel puţin două treimi din numărul membrilor acestora. Biroul Consiliului Naţional este compus din preşedinte, un vicepreşedinte şi patru secretari. Preşedintele şi vicepreşedintele sunt aleşi la constituirea Consiliului, pentru un mandat de un an. În anul următor, preşedintele nu poate fi reales sau ales în funcţia de vicepreşedinte. La rândul său, nici vicepreşedintele nu poate fi reales după ce i-a încetat mandatul. Secretarii sunt aleşi în săptămâna în care Consiliul este constituit. În afara celor patru secretari se aleg şi patru supleanţi ai acestora. La alegerea secretarilor se va ţine seama de componenţa numerică a grupurilor, de reprezentarea grupurilor lingvistice şi a regiunilor ţării. Rolul secretarilor constă în stabilirea rezultatului voturilor exprimate în plenul Consiliului. Biroul Consiliului Statelor alege un secretar şi un supleant al acestuia pentru un mandat care durează un an. Biroul Consiliului Statelor este compus din preşedinte, vicepreşedinte, secretar şi din câte un reprezentant al grupurilor parlamentare.

---

[1] Idem, p. 516.

[2] Idem, p. 79.

[3] În alegerile pentru Consiliul Naţional, comuniştii au obţinut 4 mandate, dar nu au putut să formeze un grup, deoarece niciun deputat nu a dorit să se asocieze cu aceştia.

Preşedintele conduce dezbaterile Consiliului Naţional şi prezidează biroul şi Conferinţa preşedinţilor grupurilor. Conferinţa preşedinţilor de grup este compusă din preşedintele şi vicepreşedintele Consiliului Naţional, precum şi din preşedinţii grupurilor parlamentare. Conferinţa se reuneşte înaintea fiecărei sesiuni parlamentare. Conferinţa fixează, de comun acord cu biroul Consiliului Statelor, la începutul fiecărui an de funcţionare, datele şi durata prealabilă a sesiunilor.

Biroul Consiliului Naţional, după consultarea grupurilor parlamentare, numeşte comisiile permanente. Numărul locurilor fiecărei comisii este repartizat între diferitele grupuri parlamentare, proporţional cu numărul membrilor fiecărui grup. Comisiile constituite în Consiliul Naţional au 25 de membri, iar cele ale Consiliului Statelor au 13 membri. Şedinţele comisiilor permanente sunt secrete.

Cele două Camere legislative îşi pot institui şi comisii comune, Camerele putându-şi, de asemenea, institui şi comisii de anchetă parlamentară.

Consiliul Naţional şi Consiliul Statelor se reunesc în şedinţă comună pentru realizarea unor atribuţii cu caracter electiv, cum ar fi: alegerea membrilor Guvernului federal, a cancelarului Confederaţiei, precum şi pentru desemnarea Tribunalului federal.

§7. Statutul membrilor Parlamentului

Mandatul deputaţilor şi al consilierilor de stat are caracter reprezentativ. Deputaţii reprezintă naţiunea, iar membrii Consiliului Statelor reprezintă cantoanele în care au fost aleşi. Membrii celor două Consilii beneficiază de independenţă absolută. În acest sens, art. 161 din Constituţie stabileşte „interdicţia mandatului imperativ".

Cât priveşte regimul incompatibilităţii, art. 144 alin. (1) din Constituţie precizează că funcţiile de membru al Consiliului Naţional, al Consiliului Statelor, al Consiliului federal şi de judecător al Tribunalului federal sunt incompatibile. Prin lege specială se stabilesc şi alte incompatibilităţi. Majoritatea parlamentarilor cumulează mandatul cu diferite alte activităţi profesionale.

Există incompatibilităţi între calitatea de membru al Corpurilor legislative şi cea de funcţionar public federal sau de militar. De asemenea, este interzis cumulul demnităţii de reprezentant al naţiunii şi de cleric, indiferent care ar fi cultul religios căruia i-ar aparţine acesta.

În ceea ce priveşte funcţiile sau profesiile cu caracter privat, nu există nicio interdicţie de cumul a acestora cu demnitatea publică de deputat. La nivel cantonal pot fi prevăzute incompatibilităţi speciale[1]. Fiecare membru al corpurilor legislative este obligat prin lege, la începutul mandatului său, să declare în scris biroului adunării, activitatea sa profesională, funcţiile pe care le deţine în organisme de conducere ale fundaţiilor, societăţilor sau întreprinderilor importante elveţiene sau străine, de drept privat şi de drept public; funcţiile permanente de conducere sau cele de consilier pe care le are în grupuri de interese importante, elveţiene şi străine, precum şi funcţiile pe care le ocupă în cadrul altor autorităţi publice ale

[1] *J.Fr. Aubert*, op. cit., p. 466.

Confederației. De asemenea, parlamentarii sunt obligați să informeze biroul adunării din care fac parte atunci când au interese personale și directe față de o problemă, în legătură cu care, aceștia doresc să-și exprime opinia în ședința unei comisii sau în plenul adunării.

Membrii Parlamentului beneficiază de un regim de imunitate absolută, care constă în lipsa răspunderii juridice pentru discursurile, opiniile, declarațiile etc. exprimate, în această calitate, în fața Camerelor legislative. Această imunitate nu vizează parlamentarul în sine, ci instituția legislativă ca atare. În afara imunității absolute, membrii celor două consilii legislative beneficiază de imunitate relativă pentru actele care au legătură directă cu funcțiile parlamentare și activitățile oficiale desfășurate de aceștia.

Lipsa răspunderii juridice a parlamentarilor pentru opiniile exprimate în această calitate urmărește să creeze cadrul legal în care membrii celor două adunări reprezentative să-și expună liber punctele de vedere, fie în plen, fie în comisii, fără a se teme de intervenția represivă a puterii executive. Cadrul legal pentru garantarea libertății de exprimare și a votului este stabilit printr-o lege specială din 1958, privind membrii autorităților publice ale Confederației și funcționarii publici. Lipsa răspunderii juridice a parlamentarilor pentru opiniile exprimate are o sferă extrem de largă, acoperind, deopotrivă, opiniile politice, ca și opiniile care nu au acest caracter, inclusiv cele care nu au nicio legătură cu activitatea parlamentară.

Singura sancțiune pe care o poate primi un parlamentar care ar exprima opinii jignitoare la adresa altei persoane, chiar injurii, ar putea fi „chemarea la ordine" de către președintele adunării, potrivit regulamentelor parlamentare[1)].

Deputații își asumă o răspundere juridică pentru faptele penale comise în raport cu activitatea sau cu situația lor oficială[2)]. Se are în vedere abuzul de autoritate, gestiunea frauduloasă, corupția, s.a. Parlamentarul poate fi urmărit numai cu autorizarea Camerei al cărui membru este. Imunitatea se ridică prin hotărârea Camerei, la solicitarea autorității publice competente. Competența de judecată revine, în acest caz, Tribunalului federal. Acuzarea este susținută de un procuror general extraordinar, ales în mod special de cele două Camere reunite în ședință comună.

În cazurile în care parlamentarii ar comite infracțiuni, care nu au nicio legătură cu activitatea lor parlamentară, ei pot fi urmăriți în timpul sesiunii numai cu acordul lor, exprimat în scris sau cu aprobarea Consiliului Național. Nu sunt necesare aceste acorduri în caz de infracțiune flagrantă sau de bănuială justificată că parlamentarul se va sustrage de la urmărire. Dacă procedura de urmărire s-a declanșat anterior deschiderii sesiunii parlamentare, parlamentarul în cauză se poate adresa Consiliului Național, solicitându-i să-l scutească de obligația de a răspunde citației primite și chiar să dispună, după caz, eliberarea sa din arestul preventiv, pentru a-și putea

---

[1)] De exemplu: art. 52 din Regulamentul Consiliului Național, potrivit căruia președintele cheamă la ordine pe oratorul care pronunță cuvinte ofensatoare. Președintele adunării poate să retragă dreptul la cuvânt al deputatului, dacă acesta nu dă curs chemării la ordine.

[2)] *J.Fr. Aubert*, op. cit., p. 467.

îndeplini mandatul[1]. Regimul juridic al imunităţii parlamentare pentru faptele penale comise, care nu au legătură cu exercitarea mandatului, este reglementat într-o lege din 1934.

§8. Procedura legislativă

Adunarea federală adoptă legi federale şi ordonanţe. Prin lege federală se reglementează:

a) exercitarea drepturilor politice;
b) restrângerea drepturilor consfinţite în Constituţie;
c) drepturile şi obligaţiile persoanelor;
d) calitatea de contribuabil, obiectul impozitelor şi modalitatea de calcul a acestora;
e) obligaţiile cantoanelor privind exercitarea dreptului federal;
f) organizarea autorităţilor federale;
g) regimul taxelor şi impozitelor datorate Confederaţiei.

Totodată, adunarea federală adoptă hotărâri cu caracter federal, care au o durată limitată[2]. Ordonanţele cuprind norme juridice cu forţă juridică inferioară legii şi nu se supun referendumului. În general, ordonanţele sunt adoptate de Consiliul federal.

Iniţiativa legislativă aparţine parlamentarilor, grupurilor parlamentare şi comisiilor, Consiliului federal şi cetăţenilor în condiţiile stabilite de Constituţie pentru exercitarea iniţiativei populare. Au dreptul de iniţiativă şi cantoanele. Dreptul de iniţiativă legislativă constă în dreptul de a depune un proiect de lege Adunării federale sau de a propune elaborarea unui astfel de proiect.

Membrii celor două corpuri legislative şi comisiile parlamentare pot prezenta şi iniţiative sub forma unui proiect redactat[3] sau o cerere schiţată în linii generale. Iniţiativa legislativă este transmisă comisiei de specialitate însărcinată să redacteze un preaviz pe marginea acesteia. Comisia va remite adunării, într-un termen care expiră la începutul celei de a treia sesiuni parlamentare care urmează, un raport care va cuprinde propunerile sale privind procedura care trebuie să fie parcursă. Adunarea legislativă va dezbate proiectul de lege potrivit raportului întocmit de comisie. Dezbaterea în plen se desfăşoară în două etape. În prima etapă are loc o discuţie generală asupra principiilor generale ale reglementării propuse, după care urmează, în a doua etapă, dezbaterea proiectului pe articole. În cazul în care comisia a propus amendamente, acestea se includ în text, dacă sunt votate. Fiecare deputat are dreptul să propună amendamente suplimentare sau să facă sub-amendamente la amendamentele deja avansate. După votarea pe articole a proiectului de lege, urmează exprimarea votului final. Cvorumul legal de şedinţă este întrunit dacă exprimarea votului

---

[1] Idem, p. 468.

[2] Hotărârile federale (*arrête fédéral de partie générale*) conţin norme de drept. Hotărârile federale simple nu sunt supuse referendumului

[3] Projet rédige de toutes pièces. Iniţiativele legislative pot fi grupate în patru categorii: parlamentare, ale comisiilor, ale cantoanelor şi iniţiativele populare.

final se face în prezenţa majorităţii membrilor fiecărei Camere. Deciziile se adoptă cu majoritatea de voturi. În cazul în care proiectul este adoptat de o Cameră se transmite celeilalte în vederea reluării procedurii. Dacă a doua Cameră adoptă proiectul, dar cu modificări de conţinut, se declanşează o procedură specială de mediere a divergenţelor de redactare.

Dacă cele două Camere resping proiectul de lege, acesta este scos din evidenţa Adunării federale.

Unul sau mai mulţi parlamentari pot semna o moţiune remisă Consiliului federal, prin care acesta este însărcinat să întocmească un proiect de lege sau de hotărâre vizând o anumită problemă sau să ia o anumită măsură potrivit competenţei sale. Moţiunea trebuie aprobată succesiv de ambele Camere pentru a obliga Consiliul federal.

În afară de moţiune, Adunarea federală poate adresa Consiliului o „recomandare" prin care îl invită să adopte o anumită decizie sau să întreprindă o anumită acţiune care aparţine competenţei sale de reglementare sau unei competenţe de natură legislativă, care îi este delegată de Adunare.

§9. Controlul parlamentar

Raporturile între Adunarea federală, deţinătoarea puterii legislative, şi Consiliul federal reflectă specificitatea regimului politic. Regăsim în Constituţie trăsături ale regimului parlamentar, cum ar fi alegerea membrilor Consiliului federal de către Adunarea federală, dar şi trăsături prezidenţiale (neasumarea unei răspunderi politice a Guvernului faţă de parlament). Ambele organisme, deţinătoare fiecare a unui tip de putere (legislativă şi executivă), au atribuţii distincte pe care le exercită fără a colabora strâns una cu alta. Formal, Adunarea federală exercită, potrivit art. 169 din Constituţie, o „înaltă supraveghere", de fapt un control asupra Consiliului federal şi a administraţiei federale, precum şi a tribunalelor federale şi a altor organisme cărora le sunt încredinţate sarcini în beneficiul Confederaţiei.

Anual, Consiliul federal depune în faţa Adunării federale un raport de gestiune în care se arată modul în care a condus activitatea administraţiei publice în anul precedent. De asemenea, Adunarea federală poate încredinţa mandat Consiliului federal, având dreptul, potrivit art. 171 din Constituţie, să exercite o influenţă în domenii importante din sfera de competenţă a Guvernului federal.

Parlamentarii pot adresa membrilor Consiliului federal întrebări prin care se cer explicaţii privind diferite aspecte curente ale activităţii autorităţii executive. Procedura întrebărilor nu prevede susţinerea sau dezvoltarea întrebării, nici dezbateri parlamentare pe marginea acesteia. Răspunsul Consiliului federal poate fi prezentat oral sau transmis în scris[1]. Orice deputat poate cere Consiliului federal explicaţii privind probleme care interesează Confederaţia. Parlamentarii pot cere Consiliului federal, prin intermediul unei interpelări, să le furnizeze informaţii privind evenimente sau probleme care interesează politica internă sau externă. Dacă interpelarea

[1] *J.F. Aubert*, op. cit., p. 508.

este declarată urgentă, răspunsul din partea executivului trebuie transmis în cursul aceleiaşi sesiuni parlamentare. Este posibil să se ceară ca dezvoltarea interpelării şi răspunsul la aceasta, să facă obiectul unei dezbateri.

Consiliul federal poate face, el însuşi, declaraţii privind evenimente importante sau probleme privind politica internă sau externă a Confederaţiei. Consiliul federal poate fi însărcinat de Consiliul Naţional sau de Consiliul Statelor să aprecieze dacă un proiect de lege sau de hotărâre trebuie să-i fie prezentate ori dacă trebuie adoptată o anumită măsură. Pe aceeaşi cale, i se poate cere Guvernului să prezinte un raport. Instrumentul prin care se derulează această procedură poartă denumirea de „postulat" şi conţine, practic, instrumentul din partea parlamentului privind modul în care ar trebui să acţioneze în sfera sa de competenţă[1]. Adunările reprezentative pot institui şi comisii de anchetă speciale, care, după efectuarea investigaţiilor respective, vor prezenta un raport care va cuprinde concluziile la care s-a ajuns şi propuneri corespunzătoare. Fiecare adunare îşi instituie comisii de anchetă conform propriului regulament. Comisia de anchetă poate încredinţa unor subcomisii sarcina să întreprindă anumite cercetări sau investigaţii. Puterile acordate unei comisii de anchetă sunt foarte extinse.

Formal, Consiliul federal nu este responsabil în faţa Adunării federale. De aceea, Constituţia nu prevede posibilitatea revocării mandatului Cabinetului prin adoptarea unei moţiuni de cenzură. Practic, membrii Guvernului federal nu pot fi revocaţi din funcţie pe durata mandatului[2]. Pe de altă parte, Guvernul nu poate dizolva adunările, nu poate ridica obiecţia de neconstituţionalitate a legilor votate de acestea, după cum nu se pot opune voinţei legislative a parlamentului.

§10. Consiliul federal

Consiliul federal este un organism cu caracter colegial, compus din şapte membri, aleşi cu votul majorităţii absolute a membrilor Adunării federale, după constituirea Consiliului Naţional în urma alegerilor parlamentare[3].

Membrii Consiliului federal sunt aleşi pentru un mandat de patru ani dintre cetăţenii elveţieni care întrunesc condiţiile de eligibilitate pentru Consiliul Naţional. Constituţia prevede principiul reprezentării echitabile a regimurilor şi comunităţilor lingvistice în Consiliul federal. Datorită acestei dispoziţii constituţionale, un canton nu poate avea mai mult de un membru în acest organism[4]. Dintre membrii Consiliului, Adunarea federală alege un preşedinte şi un vicepreşedinte pentru un mandat de un an.

---

[1] Idem, p. 496-497 şi art. 32 alin. (2) din Regulamentul Consiliului Naţional.

[2] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, Ed. Economica, Paris, 1990.

[3] În 1900 şi 1942 s-au organizat două referendumuri populare care au vizat schimbarea sistemului de alegere a membrilor Consiliului federal prin vot universal direct, după modelul alegerii guvernelor cantonale. Rezultatul exprimat a fost negativ.

[4] *J. Gicquel*, op. cit., p. 395.

Preşedintele Consiliului îndeplineşte funcţiile unui şef de stat, iar atribuţiile sale sunt doar protocolare. În raport cu ceilalţi membri ai Consiliului, preşedintele nu are drepturi suplimentare, întrucât unul dintre principiile conducerii colegiale este egalitatea membrilor care constituie organismul colegial. Preşedintele desemnat nu exercită asupra celorlalţi membri ai Consiliului o autoritate specială, deciziile fiind luate prin acordul tuturor membrilor. Aşadar, deciziile Consiliului federal se iau numai cu unanimitate de voturi.

Prin modul de compunere şi funcţionare, Consiliul federal se situează la graniţa între regimul prezidenţial şi cel parlamentar. Asemănările cu regimul prezidenţial constau, în principal, în lipsa răspunderii sale politice faţă de Adunarea federală şi în imposibilitatea dizolvării acesteia de către Consiliu. Asemănarea cea mai frapantă cu regimul parlamentar constă în alegerea membrilor Consiliului de către Adunarea federală. De asemenea, executivul elveţian trebuie să aplice necondiţionat deciziile forului legislativ. Analiştii apreciază că regimul colegial sau directorial elveţian diferă radical atât de modelul prezidenţial, cât şi de cel parlamentar[1)].

În ceea ce priveşte alegerea membrilor Consiliului, potrivit procedurii convenite în acest scop, fiecare dintre aceştia candidează şi este ales individual, putând fi reales pentru un nou mandat. Neexistând o limită a mandatelor, un membru al Consiliului poate îndeplini această funcţie pentru o perioadă nedeterminată. Procedura depunerii candidaturilor şi, mai ales, sistemul de alegere reflectă cutuma constituţională, ca un alt specific al funcţionării regimului politic elveţian, bazat în parte pe tradiţii sau pe dispoziţii legale formale, care conservă vechile tradiţii.

Consiliul federal îndeplineşte, deopotrivă, funcţia de guvern, dar şi de şef de stat. În calitate de Cabinet, Consiliul federal nu solicită votul de încredere din partea Parlamentului nici la momentul constituirii sale, nici pe parcursul mandatului său. De asemenea, Constituţia nu prevede posibilitatea revocării sale sau prezentării demisiei. Fiecare membru al Consiliului îndeplineşte şi funcţiile unui ministru şi, în această calitate, conduce efectiv un minister, fiind răspunzător pentru activitatea acestuia. Numărul redus al consilierilor face ca profilul ministerului pe care îl conduce să fie foarte complex, pentru a se acoperi pe ansamblul Consiliului federal, sfera largă de activităţi ministeriale impuse de o guvernare modernă.

Consiliul federal conduce administraţia federală şi, în acest scop, asigură organizarea sa corespunzătoare, veghind la îndeplinirea corespunzătoare a sarcinilor încredinţate acesteia. Constituţia creează cadrul unui parteneriat între public şi privat în domeniul administraţiei publice, prevăzând în art. 178 alin. (3) că, prin lege, pot fi încredinţate sarcini de administraţie organismelor şi persoanelor juridice de drept public şi privat din afara administraţiei federale.

Între funcţiile Consiliului federal figurează:

a) exercitarea iniţiativei legislative;

b) stabilirea scopurilor şi mijloacelor politicii sale guvernamentale;

c) planificarea şi coordonarea activităţilor statului;

d) reglementarea relaţiilor sociale prin ordonanţe, în cadrul stabilit de Constituţie;

[1)] *O. Duhamel*, op. cit., p. 505.

e) veghează la aplicarea legislaţiei şi a hotărârilor adoptate de Adunarea federală, precum şi a hotărârilor luate de instanţele de judecată federale;

f) elaborarea proiectului de buget federal şi stabilirea exerciţiului bugetar anual;

g) veghează la corectitudinea gestiunii financiare;

h) conducerea relaţiilor internaţionale şi reprezentarea Elveţiei în străinătate;

i) adoptarea măsurilor pentru apărarea integrităţii, a independenţei şi a statutului de neutralitate a ţării, precum şi a siguranţei interne.

Când apărarea intereselor generale ale ţării impune, Consiliul federal poate adopta ordonanţe prin care ia decizii necesare. Aceste acte au o durată limitată de timp.

§11. Tribunalul federal

Tribunalul federal este autoritatea judiciară supremă a Confederaţiei. Faptul că membrii acestuia sunt aleşi de Adunarea federală şi că, potrivit art. 169 alin. (1) din Constituţie, forul legislativ exercită un control asupra instanţelor federale, nu înseamnă că judecătorii nu ar beneficia de independenţă. Competenţa Tribunalului federal cuprinde, pe lângă soluţionarea litigiilor obişnuite, de natură civilă, penală, s.a., judecarea conflictelor de competenţă ivite între Confederaţie şi cantoane, precum şi litigiile între acestea[1)]. Tribunalul federal este competent să se pronunţe în legătură cu constituţionalitatea legilor adoptate de adunările reprezentative alese în cantoane. În sfera competenţei judiciare a Tribunalului federal nu intră actele adunării federale şi ale Consiliului Federal, acestea fiind acte de guvernământ.

Membrii Tribunalului federal sunt aleşi pentru un mandat de şase ani, după epuizarea căruia pot fi realeşi. Preşedintele şi vicepreşedintele Tribunalului federal sunt aleşi pentru un mandat de doi ani.

În afara Tribunalului federal, există un tribunal penal de primă instanţă, căruia lege îi stabileşte o jurisdicţie federală. La nivelul cantoanelor şi al comunelor funcţionează autorităţi judiciare având competenţă în materie civilă

[1)] *J. Cadart*, op. cit., p. 601.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA a II-a
Sistemul constituţional românesc

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL I
Dezvoltarea constituţională a statului român

Capitolul I
Unitate şi progres în dezvoltarea constituţională a statului român

Tema acestui capitol subliniază de la început două idei pe care le socotim esenţiale. Prima dintre ele marchează momentul de la care porneşte evoluţia constituţională a statului nostru.

În legătură cu acest moment, în doctrina constituţională, în istoriografia românească, în publicistica partidelor politice de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea, în dezbaterile parlamentare din această perioadă, precum şi în alte surse recente, s-au susţinut mai multe puncte de vedere care pot fi rezumate în şase curente principale:

a) debutul încercărilor revoluţionare de modernizare a sistemului de guvernare şi introducerea unor principii noi de organizare a statului sunt marcate de programul revoluţiei de la 1821 („Cererile norodului românesc" ar fi un adevărat proiect de Constituţie)[1];

b) introducerea Regulamentelor Organice în 1831 şi 1832 a însemnat instituţionalizarea unor principii constituţionale moderne (de ex. principiul separaţiei celor trei puteri, modernizarea organizării administrative şi judiciare a principatelor). Într-o opinie, s-a afirmat că Regulamentele Organice au caracterul unor aşezăminte constituţionale[2];

c) începuturile sistemului constituţional în Ţările Române sunt legate de Proclamaţia de la Islaz din 1848, considerată a fi prima constituţie românească[3];

d) organizarea constituţională a României debutează cu Statutul Dezvoltator al Convenţiei de la Paris din 1858 şi Legea electorală din 1864 – ambele acte fiind apreciate ca prima constituţie a României[4];

---

[1] A se vedea *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de Editură şi Presă „Şansa", Bucureşti, 1991, p. 161.

[2] *R. Boilă*, Organizaţia de stat. Consideraţiuni teoretice. Organizaţia statului român în comparaţie cu organizaţia altor state, Tipografia „Cartea Românească", Cluj, 1927, p. 114.

[3] *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984, p. 137.

[4] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 104.

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

e) evoluția constituțională a statului român începe odată cu adoptarea Constituției din 1866[1];

f) evoluția constituțională românească are rădăcini adânci care coboară neîntrerupt până la întemeierea statelor românești în secolul al XIV-lea[2].

Ne raliem la această din urmă opinie pe care ne-o însușim pentru argumentele care o susțin și care corespunde pe deplin realităților istorice românești[3].

A doua idee este caracterul evoluției constituționale a României. În legătură cu acest aspect, socotim că organizarea de stat (constituțională) a statului român – de la primele formațiuni statale întemeiate în secolul al XIV-lea, până la stadiul actual al dezvoltării politice a României – are un caracter unitar și totodată procesual.

În abordarea dezvoltării constituționale a poporului român, ca de altfel și a celorlalte popoare, nu avem în vedere doar o analiză factuală de evenimente istorice sau istorico-juridice, și nici portretizarea unor personalități din mediul legislativ sau al autorităților de vârf ale puterii executive ori a unor șefi de partide sau formatori de opinii cu caracter constituțional. Dezvoltarea constituțională a unei comunități umane nu se confundă cu istoria acesteia, dar ele nici nu se exclud reciproc. Mai degrabă, cele două tipuri de analiză se completează una pe cealaltă. Dezvoltarea constituțională privește în mod special instituțiile politice, dar nu se referă sau nu are în vedere exclusiv istoria acestora și nici nu se confundă cu istoria politică a unui popor.

Vom spune doar că analiza dezvoltării istorice a unui popor nu poate ignora instrumentele, metodele și principiile prevăzute în constituție, cărora trebuie să le corespundă acțiunile întreprinse în plan politic sau social. La baza întregii activități de organizare și funcționare a unui stat este așezată constituția, aceasta fiind depozitul întregului instrumentar de guvernare. În statele moderne, constituția este actul politic prin care suveranitatea națională trece de la stadiul ideal de principiu (cu care putem fi sau nu de acord) la norma sau comportamentul de guvernare, a cărei încălcare atrage sancțiuni politice, sociale sau chiar juridice.

În analiza dezvoltării constituționale se recurge, în primul rând, la „patrimoniul constituțional" al unei comunități umane: constituție, legi constituționale, legi speciale, acte politice ale parlamentului și guvernului, dezbateri parlamentare, lucrări memorialistice, documentare și jurnale de presă, lucrări de istorie, de statistică, decizii ale instanțelor judecătorești, ale curților sau tribunalelor constituționale etc.

După cum se poate observa, instrumentarul dezvoltării constituționale, completat cu programe ale partidelor politice, acte internaționale bilaterale etc. este mult mai variat și complex decât cel al istoriei pure, aceasta și datorită complexității și fluidității

---

[1] *C.G. Dissescu*, Drept constituțional, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1915, p. 369-370.

[2] *N. Iorga*, Istoricul Constituției Românești, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990, p. 28-29; *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Casa Școalelor, București, 1930, p. 410.

[3] „Istoria constituțională a unui stat începe cu momentul sau nașterea statului, cu finalizarea procesului de constituționalizare, cu finalizarea primului regim politic obiectiv" (a se vedea *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 295).

fenomenelor politice determinate sau, dimpotrivă, soluţionate prin instrumente constituţionale. Să dăm un exemplu: un set de conflicte juridice de natură constituţională între anumite autorităţi publice vor fi consemnate ca fapte istorice. Ele pot fi însă analizate şi ca elemente ale dezvoltării constituţionale în viaţa unei comunităţi umane.

Secţiunea 1. Rădăcinile şi originea organizării constituţionale a Principatelor Româneşti

Evident, nu se poate susţine nicidecum că organizarea de stat (constituţională) a celor două state feudale româneşti întrunea, în momentul întemeierii acestora, trăsăturile conceptului modern de „organizare constituţională". În primul rând, în secolul al XIV-lea nu exista o constituţie ca document politico-juridic în înţelesul de pact fundamental între guvernanţi şi guvernaţi, adoptat de un organism reprezentativ în care să fie stabilite cu precizie modalităţile de desemnare, de organizare şi funcţionare ale instituţiilor de guvernare şi raporturile între acestea, precum şi statutul politico-juridic şi social al individului. Dar existau, fără îndoială, un ansamblu de cutume, de reguli de guvernare care fixau, cel puţin, locul şi rolul unor structuri de putere în procesul de conducere, ca şi unele raporturi ale acestora cu cei guvernaţi, precum şi privilegii sociale şi politice acordate de şeful statului – Domnitor, Voievod – unor reprezentanţi ai marii boierimi, clerului ş.a.

Aceste cutume, obiceiuri întruneau întru totul elementul psihologic, apreciat în doctrină ca un element constitutiv al cutumei constituţionale. Într-adevăr, cutumele erau cunoscute şi însuşite de categorii largi populare ca obiceiuri străvechi reglementând raporturi fundamentale. Este relevant, în acest sens, descrierea făcută de Dimitrie Cantemir alegerii ca Domn al Moldovei a lui Petru Rareş, fiul natural al lui Ştefan cel Mare[1)].

Asemenea cutume şi practici de tip constituţional care reglementau, de pildă, alegerea ereditară a Domnitorului şi puterile sale legislative şi executive, regimul nobiliar (boieresc), obligaţiile militare sau administrative ale unor categorii de supuşi, numirea în dregătoriile statului, pedeapsa pentru înaltă trădare ş.a. au evoluat continuu, întărindu-şi, cu fiecare domnie, conţinutul şi fizionomia fundamentală. Unele dintre acestea s-au autonomizat treptat faţă de celelalte cutume şi obiceiuri, reguli de protocol ş.a., dezvoltându-se de sine stătător ca obiceiuri exclusiv constituţionale.

[1)] Dreptul la tron al unui fiu natural al Domnitorului decedat era reglementat în acea vreme, atât în Moldova, cât şi în Ţara Românească, de către cutumă. Aveau vocaţia de succesori la tron fiii (chiar nelegitimi) sau fraţii domnitorului. În lipsa unor fii legitimi ai Voievodului moldovean mort în 1504, mama lui Petru Rareş cunoscând cutuma respectivă, prezintă boierilor însărcinaţi, potrivit obiceiului ţării, să-l aleagă pe noul Domn, un zapis prin care Ştefan cel Mare o scutea de anumite dări şi, totodată, recunoştea pe fiul acesteia, Petru, ca fiu al său (*D. Cantemir*, Descrierea Moldovei, Ed. Tineretului, Bucureşti, 1965, p. 106).

În al doilea rând, în niciun stat nu se putea face la vremea respectivă o delimitare clară între cutuma constituțională și cutuma având un conținut juridic civil, penal, administrativ, fiscal ș.a.

Deci, în acest context, conferim conceptului de „organizare constituțională", raportat la organizarea statală a celor două Țări Românești în momentul întemeierii acestora, ca și în secolele următoare, un sens mai larg decât conotațiile sale moderne[1]. Aplicarea unei cutume constituționale clare în cele două Principate Românești dovedește că în acea vreme exista un regim constituțional. Ca atare, se poate vorbi fără teamă de a greși de o dezvoltare constituțională a celor două Țări Românești cu mult înainte de adoptarea primei constituții scrise.

Este adevărat, nu se poate pretinde că principiile sau concepția organizării de stat a formațiunilor politice românești în secolul al XIV-lea ar fi fost clare și definitiv conturate în înțelesul concepției moderne de stat sau că ar fi avut un caracter pur, original românesc într-un spațiu geografic și politic aflat în acea vreme în plin proces de cristalizare a unor noi instituții statale și într-o epocă în care interferențele între civilizații (adesea inegale din punct de vedere economic, militar, politic, cultural) constituiau un fenomen obișnuit.

Oricum, este evident că structuri instituționale de natură constituțională cum ar fi: domnia[2], diverse dregătorii, ca și raporturile între Domn și boieri reflectau, în perioada la care ne referim, trăsături ale unora dintre principiile de guvernare ale Imperiului Bizantin[3].

Receptate într-o perioadă istorică relativ îndelungată, principiile de esență fundamentală ale organizării politice bizantine – preluate, la rândul lor, de la Imperiul Roman de Apus și adaptate unor noi realități geografice, social-politice, naționale, economice, religioase și culturale – s-au împletit cu tradiții și practici juridice autohtone. Dintr-o asemenea împletire a rezultat o sinteză armonioasă sub forma unor principii juridice și cutume constituționale perfect aplicabile organizării politice a voievodatelor românești, raporturilor între Domnitor și supuși, relațiilor celor două țări cu Poarta Otomană, precum și relațiilor acestora cu alte state. Astfel, Domnitorul român avea, ca și autocratul împărat bizantin, un drept de viață și de moarte asupra

---

[1] În legătură cu aspectele istorice ale întemeierii Țării Românești și Moldovei, a se vedea pe larg *Gh. Brătianu*, Tradiția istorică despre întemeierea statelor românești, Ed. Eminescu, București, 1980, p. 89-152.

[2] A se vedea *Al. Buzescu*, Domnia în Țările Române până la 1866, Ed. Cartea Românească, București, 1943; *M. Guțan*, Istoria dreptului românesc, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 62-68.

[3] A se vedea, în acest sens: *V.Al. Georgescu*, Bizanțul și instituțiile românești până la mijlocul secolului al XVIII-lea, Ed. Academiei, București, 1980, p. 37-84, 126-153; *Al.A. Buzescu*, Domnia în Țările Române până la 1866, București, 1943, p. 143 și urm.; *Gh. Brătianu*, Sfatul domnesc și Adunarea stărilor în Principatele Unite, Ed. Enciclopedică, București, 1995, p. 13-33; *Gh. Bichicean*, Adunări de Stări în Țările Române, Congregațiile generale în Transilvania, Casa de Presă și Editură Tribuna, Sibiu, 1998, p. 48-79; *Al.V. Boldur*, Adunările de Stări sociale în istoria Moldovei și a Țării Românești, Ed. Albatros, București, 2001, p. 83-165.

supuşilor săi, indiferent de statutul lor social, se bucura de *dominium eminens*, numea în dregătorii şi îi revoca pe cei numiţi după bunul său plac[1)].

Preluarea unor instituţii politice şi modele de guvernare ale Imperiului Bizantin s-a datorat, în primul rând, influenţei ortodoxismului, al cărui centru îl constituia Constantinopolul, capitala Imperiului[2)]. Biserica ortodoxă exercita, astfel, nu numai o influenţă religioasă, ci şi una politică, aşa cum, la rândul său, religia catolică a stimulat mişcarea renascentistă din Apusul Europei din secolul al XIII-lea şi, în cadrul acesteia, renaşterea filosofiei politice a antichităţii – fundamentul teoretic al modelelor de organizare politică ale statelor moderne occidentale.

Constituţionalismul românesc incipient se manifesta până la 1822 în cadrul unor tradiţii bizantine reinterpretate şi lărgite, mai întâi sub forma „Constituţiei" lui C-tin Mavrocordat (1739-1742) şi apoi în proiectele de Cod general ale lui M. Fotino (1765-1766)[3)]. La modelarea tipului de organizare constituţională a celor două Principate româneşti a contribuit şi lipsa unei autentice clase burgheze. În cele două state româneşti, boierimea era legată de funcţiile pe care i le încredinţa Domnitorul. În Principate, burghezia s-a format în secolul al XIX-lea, astfel încât nu a putut contribui decisiv la formarea unui curent politic autohton original.

Secţiunea a 2-a. Caracterul evoluţiei constituţionale româneşti

Caracterul unitar al evoluţiei constituţionale româneşti este pus în evidenţă, între altele, de faptul că:

a) în cele două Principate Româneşti au existat, practic, aceleaşi realităţi social-politice;

b) organizarea şi funcţionarea puterilor sau prerogativelor legislative, administrative, judecătoreşti, precum şi rolul militar al domnitorilor munteni şi moldoveni au fost cârmuite de aceleaşi cutume sau practici constituţionale autohtone aplicate timp îndelungat şi în mod repetat în cele două ţări;

c) aceste practici şi cutume au fost exprimate în formule sau instituţii constituţionale similare: „Sfatul ţării", „Voievod", „Domnie" ş.a.;

d) Moldova şi Ţara Românească, deşi separate una de alta din punct de vedere statal, au evoluat în cadrul unor procese constituţionale similare, care au exprimat realităţi constituţionale din întreaga viaţă social-politică;

e) ambele state româneşti s-au bucurat de acelaşi statut de autonomie faţă de Poarta Otomană (puterea suzerană). Autonomia recunoscută de Turcia Ţărilor

---

[1)] A se vedea *M.M. Andreescu*, Puterea Domniei în Ţara Românească şi Moldova în secolele XIV-XVI, Casa de Editură şi Librărie „Nicolae Bălcescu", Bucureşti, 1999, p. 39-59; *M. Guţan*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 62-68.

[2)] A se vedea, pentru dezvoltări, *A. Pippidi*, Tradiţia bizantină în Ţările Române în secolele XVI-XVIII, Ed. Corint, Bucureşti, 2001, p. 78-97.

[3)] *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 130.

Românești – condiționată de plata unui bir și de îndeplinirea de către domnitorii români a altor condiții formale – era deplină, extinzându-se la domenii ale activității administrative (executive), legislative, judecătorești, religioase, economice, culturale ș.a.;

f) pe întreg parcursul dezvoltării lor constituționale, cele două state românești, ca și Transilvania, au statornicit între ele strânse legături politice și au fost animate de idealuri și obiective politice comune, așezând mai presus de toate conștiința unității lor naționale[1].

Caracterul unitar al dezvoltării constituționale a celor două Țări Românești a fost favorizat, printre altele, de factori geografici naturali care au permis legăturile pe apă și pe uscat între diferitele zone. Religia și limba comună, tradițiile culturale identice au favorizat și ele din plin aceste contacte, conferindu-le o coeziune spirituală, transformată mai târziu, alături de alți factori, în conștiința identității naționale a tuturor românilor. Evoluția constituțională unitară a fost, de asemenea, accentuată și de caracterul românesc omogen al populației. Se cunoaște astfel că în spațiul românesc nord-dunărean nu au avut loc în acea vreme infiltrări stabile de populații din imediata vecinătate, ceea ce a favorizat conservarea și dezvoltarea unitară a elementului etnic românesc.

În sfârșit, caracterul unitar al dezvoltării constituționale românești a fost generat, în parte, și de trăsăturile comune ale relațiilor sociale, ale raporturilor între Domnitor și clasa boierilor, între boieri și țărani, de menținerea, practic neschimbată secole de-a rândul, a stratificării sociale a țărănimii românești în țărani liberi și țărani iobagi sau clăcași, precum și de statutul juridic similar al boierimii din cele două țări[2]. Pentru acest din urmă fapt, istoricul Nicolae Iorga aprecia, cu peste opt decenii în urmă, că cele două state românești aveau un caracter țărănesc, adică se bazau pe elementul social țărănesc. Ele însele erau denumite „State războinice de țărani liberi"[3].

Caracterul procesual al organizării constituționale a statului român constă în faptul că acesta s-a desfășurat fără întrerupere, gradual, de la forme simple la forme cât mai complexe, că evoluția politică a celor două state – de la întemeierea lor până la Unirea Principatelor Românești sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza – a fost guvernată de aceleași legități generale ale dezvoltării sociale.

---

[1] Atât în Țara Românească cât și în Moldova, forma de stat a fost monarhia constituțională; domnitorul care concentra întreaga putere de stat era numit sau ales pe viață din rândul marii boierimi; puterile domnitorului erau limitate de prerogativele recunoscute boierilor; sistemul succesiunii la tron era ereditaro-electiv (în timpul domniilor fanariote, domnitorii erau exclusiv numiți de Poarta Otomană). Domnitorii beneficiau de *dominium eminens*; Sfatul domnesc avea, practic, aceleași funcții atât în Țara Românească, cât și în Moldova. De asemenea, dregătoriile (echivalentul feudal al funcțiilor publice moderne) erau înființate potrivit acelorași reguli în ambele țări românești [pentru detalii, a se vedea: *N. Grigoraș*, Instituții feudale din Moldova. Organizarea de stat până în secolul al XVIII-lea, Ed. Academiei, București, 1971; *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei, București, 1980, p. 167, 168].

[2] *I. Filitti*, Evoluția claselor sociale în trecutul Principatelor Române, în Arhiva Pentru Știință și Reformă Socială, anul VII, nr. 3-4, 1927, p. 318-346.

[3] *N. Iorga*, Istoria poporului românesc, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1985, p. 208; *A. Rădulescu*, Viața juridică și administrativă a satelor, Cultura Națională, București, 1927.

De pildă, caracterul procesual al dezvoltării constituţionale a României este puternic pus în evidenţă de neîntreruptele acţiuni întreprinse pentru desăvârşirea unităţii naţionale a românilor şi constituirea în anul 1918 a statului naţional unitar – realitate politică rezultată din hotărârile cu caracter constituţional ale marilor Adunări populare plebiscitare în care s-a decis, prin voinţa suverană a poporului, unirea provinciilor istorice româneşti cu Regatul român. Constituţia din 1923 a consfinţit această realitate.

Dezvoltarea constituţională a Transilvaniei ca Voievodat autonom şi apoi ca Principat autonom a parcurs, de asemenea, un proces evolutiv în care s-au evidenţiat răspândirea şi viabilitatea unor instituţii social-politice şi judiciare româneşti (cnezate şi voievodate)[1]. Încorporată la sfârşitul secolului al XVII-lea de Imperiul austriac, Transilvaniei i s-a aplicat regimul constituţional stabilit în *Diploma Leopoldină* din anul 1694. Dualismul austro-ungar a înăsprit şi mai mult acest regim[2].

Ca o concluzie la acest comentariu introductiv, merită credem a fi invocată aici precizarea făcută de istoricul N. Iorga în anul 1922 – precizare de mare importanţă şi valoare istorică care plasează, pe baza unor realităţi social-politice incontestabile şi a unor documente de netăgăduit, începutul dezvoltării constituţionale româneşti cu cinci veacuri înainte de adoptarea Constituţiei moderne în anul 1866. „Când zic Statul român la întemeierea lui – afirma marele savant – înţeleg cele două forme: a Principatului Muntean, zis „Domnie" sau „Mare Voievodat a toată Ţara Românească" – prin urmare a unui Stat bazat de la început, aşa cum vom vedea îndată, pe idei foarte moderne; ideea naţională pe de o parte, ideea de teritoriu definit, pe de altă parte, şi pe urmă Statul Moldovei apărut mai târziu, şi care a împiedicat unitatea românească, pe care o proclamă în titlul său chiar principatul Ţării Româneşti"[3].

Secţiunea a 3-a. Conceptul şi conţinutul ciclurilor constituţionale

Stabilirea unui ciclu constituţional în istoria politică a unei ţări nu este nicidecum un demers formal, o simplă încercare de periodicizare istorică a evenimentelor şi proceselor sociale fundamentale care au avut loc într-o etapă de dezvoltare constituţională a acesteia. De asemenea, nu se poate stabili un ciclu constituţional fără legătură cu interpretarea şi analizarea naturii schimbărilor fundamentale ce se produc în viaţa statului, cu realităţile sale politice, sociale, naţionale, cu natura şi formele de

---

[1] A se vedea *Ş. Pascu*, Voevodatul Transilvaniei, vol. III, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1986, p. 353 şi urm.

[2] Pentru instituţiile constituţionale cu aplicabilitate în Transilvania în secolele al XVI-lea şi al XVII-lea şi în perioada 1860-1918, a se vedea *V.D. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, E.D.P., Bucureşti, 1976, p. 47, 220-228.

[3] *N. Iorga*, Istoria Constituţiei Româneşti, în Noua Constituţie a României, Institutul Social Român, Bucureşti, f.a., p. 7.

B.C.U. „M. Eminescu" Drept

manifestare ale regimului politic, cu raporturile între forțele social-politice, inclusiv între partidele politice[1]).

Un asemenea demers evenimențial, istoricist, care ar marca doar date și evenimente istorice izolate de cauzele care le-au generat, ca și efectele pe care le-au declanșat în societate, nu ar permite înțelegerea evoluției unei țări în ansamblul său, a marilor procese de dezvoltare economică, politică, culturală, legislativă ale unui popor și nu ar fi relevant nici pentru ciclul dezvoltării istorice a poporului respectiv.

Ciclul constituțional surprinde doar o parte din evenimentele și procesele sociale, și anume acelea care au o legătură directă, nemijlocită cu constituția privită în sens material. Este vorba de evenimente care definesc, în primul rând, cadrul instituțional de constituire și de exercitare a puterii politice, raporturile între guvernanți și guvernați, drepturile și îndatoririle fundamentale ale indivizilor (cetățenilor).

Ciclul constituțional surprinde, astfel, procesul de dezvoltare sau de evoluție constituțională a instituțiilor organice ale unui stat. Privit în sens larg, acest proces se referă la dezvoltarea sau evoluția vieții de stat (dezvoltarea politică). Privit în sens restrâns, procesul respectiv se raportează exclusiv la instituțiile de guvernare și la raporturile stat-individ consacrate expres în constituție, precum și în alte acte normative care dezvoltă normele și principiile constituționale (de exemplu: Legea electorală, Legea privind cetățenia ș.a.).

Dacă abordăm ciclul constituțional într-un sens larg, există riscul de a-l confunda cu ciclul istoric. Pe o asemenea linie de gândire, dezvoltarea vieții de stat (aspect care ar aparține prin excelență ciclului istoric) ar echivala cu dezvoltarea constituțională a statului respectiv, ceea ce însă nu se poate admite.

În ceea ce ne privește, raportăm ciclul constituțional al unei societăți și în cadrul acestuia, dezvoltarea sa constituțională, la o etapă în care cutuma constituțională și, mai târziu, Constituția au o fizionomie clară, când conținutul normelor constituționale este clar și stabil, reglementând de sine stătător relații sociale fundamentale (din domeniul larg al organizării, exercitării și apărării puterii politice). De asemenea, ne referim la ciclul constituțional al dezvoltării unui stat prin raportare exclusivă la evoluția structurilor de guvernare consfințite în cutuma constituțională sau în constituție (în sens material) și a raporturilor între ele, precum și a raporturilor stat-cetățean, care au relevanță pe planul libertăților și drepturilor individului.

Dintr-o asemenea perspectivă, ne putem referi la ciclurile constituționale ale statului român anterior adoptării Constituției din 1866, deși în mod obișnuit se consideră că se poate vorbi de un ciclu constituțional în dezvoltarea politică a unei țări, doar dacă aceasta ar avea o constituție scrisă.

În realitate însă, cutuma constituțională clară, stabilă, sistematizată și cunoscută, care stă la baza raporturilor de putere, suplinește lipsa constituției scrise. Acesta este motivul pentru care considerăm că primul ciclu constituțional, românesc, bazându-se pe o asemenea cutumă a început să capete contururi inițiale, specifice orânduirii

[1]) A se vedea *C. Ionescu*, Conceptul și conținutul ciclurilor constituționale, în Analele Universității București, seria Drept, Anul XLII/1993.

feudale în secolul al XIV-lea, atingând forma definitivă spre sfârşitul secolului al XVIII-lea.

Constituţia, reflectând cât mai fidel realităţile social-politice fundamentale – prin prisma doctrinei şi programelor partidelor politice reprezentate în Adunarea Constituantă – instituţionalizează cadrul de organizare şi exercitare a puterii şi consfinţeşte drepturile şi libertăţile cetăţeneşti.

Evenimentele şi procesele sociale fundamentale care compun într-o sinteză unitară ciclul istoric, ca şi evenimentele caracteristice pentru ciclul constituţional se derulează în cadrul stabilit de Constituţie, contribuind la validarea sau invalidarea acestuia. Acest din urmă aspect s-ar produce în situaţia în care dinamica transformărilor sociale concretizate în evenimentele respective ar depăşi, în mod necesar, ca cerinţă socială, principiile şi cadrul constituţional dat.

Acest cadru şi mecanismele constituţionale pe care se bazează au un rol fundamental în evoluţia sau, după caz, în involuţia politică, economică, socială, culturală ale unui popor. Altfel spus, de modul în care o Constituţie reflectă, apără şi promovează interesele fundamentale ale unui popor, în evoluţia lor procesuală şi dinamică depinde gradul de dezvoltare a acestuia. De exemplu, constituţiile socialiste au împiedicat afirmarea reală şi deplină a democraţiei şi drepturilor omului, deşi dispoziţiile solemne ale acestora asigurau şi garantau formal că puterea aparţine poporului şi că se exercită în interesul acestuia.

Ciclul constituţional nu coincide cu ciclul istoric. Dacă şi unul şi celălalt pot avea unele rădăcini comune, conţinutul şi formele lor de manifestare diferă. Ciclul istoric cuprinde ansamblul proceselor, evenimentelor, datelor şi fenomenelor social-politice, economice, culturale, juridice, religioase ş.a. care au avut loc într-o anumită societate umană localizată geografic şi temporal, care definesc într-o sinteză integrală şi unitară dezvoltarea generală a societăţii respective într-o anumită perioadă. Evenimentele, datele şi procesele la care ne-am referit în mod general parcurg o traiectorie ciclică, adică un curs ascendent căruia îi urmează, după un punct de apogeu, o linie descendentă.

Ciclul constituţional este o parte a ciclului istoric raportat la ceea ce este semnificativ în dezvoltarea constituţională a unei societăţi într-o anumită limită de timp. Ciclul constituţional exprimă şi reflectă dezvoltarea vieţii de stat, evoluţia instituţiilor de guvernare, raporturile între stat şi cetăţean din perspectiva Constituţiei. Se poate spune că elementele definitorii pentru un ciclu constituţional sunt diferite de cele ale ciclului istoric. Pot fi apreciate ca elemente ale unui ciclu constituţional:

a) constituţia sau cutuma constituţională;

b) stabilirea în Constituţie în mod clar, fără echivoc, a organismelor de putere şi a raporturilor între ele, precum şi a unui anumit raport între guvernanţi şi guvernaţi;

c) cadrul legislativ conform Constituţiei;

d) realităţi sociale şi politice conforme Constituţiei;

e) elementul psihologic constând în cunoaşterea de către întreaga populaţie a caracteristicilor definitorii ale ciclului constituţional.

Este absolut necesar ca toate aceste elemente să aibă un caracter funcţional; cu alte cuvinte, să fie aplicabile în practica socială.

În cadrul ciclului constituțional, accentul cade pe Constituție sau pe cutuma constituțională care stabilește un anumit regim constituțional, anumite raporturi stat-cetățean, un mecanism de interferență între autoritățile guvernante; în cadrul ciclului istoric, evenimentele, datele istorice nu sunt circumstanțiate la un anumit domeniu al vieții sociale.

Ca orice ciclu social (înglobând fenomene și mecanisme sociale), ciclul constituțional are un punct de pornire, o perioadă de ascensiune și una de declin sau de transformare într-un alt curs ciclic.

Punctul de pornire al ciclului îl constituie adoptarea unei Constituții sau stabilirea unei cutume constituționale generale. Caracterul Constituției va imprima caracterul întregului ciclu constituțional. Elementele sale constitutive vor fi transpuse de legiuitor în întreaga legislație. Treptat, principiile constituționale sunt difuzate în întreaga viață socială, îndeosebi prin măsuri legislative și administrative. Cu timpul, elementele ideologice ale ciclului vor intra prin metode de persuasiune în conștiința publică, stimulând respectarea Constituției și a legilor de către cetățeni din convingere.

După o anumită perioadă, se va ajunge la un punct culminant când elementele definitorii ale ciclului respectiv vor căpăta o maximă generalizare în viața socială și adeziunea nu numai a autorităților, ci și a tuturor celorlalte organisme sociale, ca și a cetățenilor. Acest punct va dura atâta timp cât viața socială nu cunoaște schimbări de amploare. Când acestea apar și sunt contrare naturii ciclului constituțional, acesta intră într-un proces de declin, concomitent cu formarea germenilor altui ciclu.

Pentru ca vechiul ciclu constituțional să se încheie, schimbările sociale de amploare la care ne-am referit trebuie să fie nu numai contrare acestuia, dar să fie fundamentale. Numai schimbările fundamentale de natură politică, social-economică au vocația de a determina încetarea unui ciclu constituțional. În cele mai multe situații, schimbările în cauză sunt purtătoare de progres istoric. Alteori, ele contravin progresului istoric, dar sunt inițiate, susținute sau impuse prin violență de forțe politice interne și internaționale foarte puternice. Acestea au capacitatea de a încheia un ciclu constituțional și de a iniția un altul prin forță.

Exemple în acest sens sunt ciclurile constituționale socialiste impuse după al doilea război mondial în țările cu tradiții democratice intrate în sfera de influență a Uniunii Sovietice, de către acest stat și de partidele comuniste din interiorul țărilor respective și cu concursul puterilor occidentale care și-au împărțit cu Uniunea Sovietică sferele de influență în Europa.

Ținem să atragem atenția că declanșarea unui nou ciclu constituțional presupune consultarea poporului sau cel puțin exprimarea în acest sens a voinței acestuia prin reprezentanții săi aleși în Constituantă. De acordul de voință al națiunii față de noul ciclu constituțional depinde, în primul rând, legitimitatea ciclului respectiv. Se poate spune, din acest punct de vedere, că ciclurile constituționale socialiste nu au avut legitimitate populară.

Pe parcursul ciclului constituțional, elementele sale constitutive au un caracter stabil și unitar, se află într-o unitate armonioasă. Caracterul stabil, unitar și armonios al elementelor constitutive ale ciclului constituțional conferă stabilitate, unitate și armonie ciclului constituțional.

În fiecare ciclu constituţional se exercită o funcţie de penetrare şi generalizare a cadrului constituţional în plan social, precum şi o funcţie de apărare şi conservare a acestuia faţă de elementele perturbatoare, cum ar fi, de pildă, încercări de schimbare a regimului politic sau formei de guvernământ, de limitare abuzivă a drepturilor cetăţeneşti, de deteriorare a echilibrului între cele trei puteri etc. Asemenea elemente perturbatoare pot fi înlăturate prin mijloace diverse: controlul constituţionalităţii legilor; contenciosul administrativ; măsuri guvernamentale, prin intermediul presei, al organizaţiilor neguvernamentale etc.

Pe măsura dinamismului vieţii sociale, cadrul constituţional nu mai este în măsură să ofere soluţii viabile problemelor având implicaţii constituţionale care apar în societate. Dacă revizuirea Constituţiei nu rezolvă incompatibilitatea între noile realităţi sociale şi vechiul cadru constituţional, se adoptă o nouă Constituţie. Dacă aceasta este radical deosebită de cea anterioară, vechiul ciclu constituţional este înlocuit cu unul nou.

Este posibil ca germeni ai noului ciclu să apară în cadrul vechiului cadru constituţional, susţinut încă de o suprastructură politică corespunzătoare şi vor intra în conflict cu acesta.

În lumina celor prezentate mai sus, considerăm că în dezvoltarea constituţională a statului român s-au derulat următoarele cicluri constituţionale:

a) de la întemeierea statelor feudale româneşti în secolul al XIV-lea, până la sfârşitul secolului al XVIII-lea, când a atins, de fapt, o formă definitivă. La începutul secolului al XIX-lea a început modernizarea vieţii de stat a celor două Principate Româneşti;

b) de la aplicarea Regulamentelor Organice până la Convenţia de la Paris din 1858;

c) de la Convenţia de la Paris din 1858 până la adoptarea Constituţiei din 1866;

d) de la adoptarea Constituţiei din 1866 până la Constituţia din februarie 1938 (Constituţiile democratice);

e) organizarea constituţională autoritară (Constituţia lui Carol al II-lea şi actele constituţionale din septembrie 1940);

f) de la repunerea în vigoare a Constituţiei din 1923 la 31 august 1944, până la proclamarea republicii la 30 decembrie 1947 (declinul democraţiei parlamentare);

g) organizarea constituţională socialistă (Constituţiile din 1948, 1952 şi 1965)[1)].

Constituţia din 1991 a inaugurat un nou ciclu constituţional. Revizuirea Constituţiei în 2003 a introdus unele elemente funcţionale menite, între altele, să fluidizeze activitatea legislativă a Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare, să întărească supremaţia Constituţiei, să creeze un mecanism de autoreglare a sistemului constitu-

---

[1)] Unii autori preferă să analizeze fiecare constituţie în parte decât să le cuprindă într-un ciclu constituţional. A se vedea, în acest sens: *I. Muraru*, op. cit., p. 104-130; *E. Focşeneanu*, Istoria constituţională a României 1859-1991, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 25-76. Este adevărat că autorul grupează în mod justificat constituţiile socialiste în „perioada dictaturii comuniste". Şi în unele lucrări româneşti de drept constituţional, publicate în perioada interbelică, constituţiile României erau prezentate separat (a se vedea, de pildă, *G. Alexianu*, op. cit., p. 441-463). În lucrările de istorie, fiecare constituţie este, de asemenea, tratată separat (a se vedea, de pildă: *E. Popescu*, Din istoria politică a României. Constituţia din 1923, Ed. Politică, Bucureşti, 1983; *A. Banciu*, Rolul Constituţiei din 1923 în consolidarea unităţii naţionale, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988).

țional în cazul deteriorării raporturilor dintre cele trei puteri și să întărească garanțiile apărării drepturilor și libertăților cetățenești. În afară de aceste obiective firești în evoluția constituțională a unui stat, revizuirea Constituției din 2003 a fost motivată și de cerința creării unui cadru juridic de rang constituțional necesar aderării României la Uniunea Europeană și la NATO[1]. Revizuirea Constituției nu a modificat substanțial caracteristicile și conținutul ciclului constituțional început în 1991.

O interesantă succesiune a formei de guvernământ republicane în România este făcută de prof. Antonie Iorgovan după modelul „republicilor franceze". În acest sens, prof. Iorgovan distinge „republica democrată", „republica comunistă", „republica revoluționară"[2].

Organizarea constituțională a României între 22 decembrie 1989 și 8 decembrie 1991 este denumită de prof. Tudor Drăganu „etapa puterii revoluționare difuze", în care Consiliul FSN a funcționat inițial „fără să aibă la bază reguli prestabilite și în lipsa unei structuri organizatorice cristalizate, fie și numai schematic"[3]. Ulterior, Consiliul a putut să guverneze prin instrumente juridice adecvate actului de guvernare (decrete-legi), primei etape i-a urmat „etapa puterii revoluționare organizate sub forma guvernământului de adunare" (27 decembrie 1989 – până la adoptarea Decretului-lege nr. 92/1990)[4]. Acestei etape i-a urmat „etapa legalizării revoluției", marcată de adoptarea Decretului-lege nr. 92/1990[5].

Secțiunea a 4-a. Dezvoltarea constituțională a Principatelor Române în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea. Reforme și proiecte constituționale

În secolul al XVIII-lea, cutuma constituțională devine prea strâmtă pentru realitățile politice noi și nu mai corespunde soluționării unor probleme de organizare și conducere statală generate, pe de o parte, de raporturile celor două state românești

---

[1] A se vedea *R. Popescu*, Comentariul art. 148 din Constituție, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituția României, Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 1596; *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 148 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1424-1441.

[2] Între 1947-1989, România ar fi fost o republică comunistă (ceea ce corespunde unui ciclu istoric); între 27 decembrie 1989 (Decretul-lege nr. 2/1989 stabilește forma republicană de guvernământ) și 8 decembrie 1991 (data intrării în vigoare a actualei Constituții), România a fost o republică revoluționară; după aprobarea prin referendum a Constituției, România a devenit o republică democratică. În alți termeni, apreciază autorul, „am putea vorbi despre Republica I comunistă; Republica II revoluționară și Republica III democratică" (*A. Iorgovan*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. IV, Ed. Actami, București, 1994, p. 48).

[3] Idem, p. 316.

[4] Idem, p. 325-330.

[5] Idem, p. 402.

cu Imperiul Otoman intrat în declin, iar pe de altă parte, de raporturile acestuia cu alte state.

Îndeosebi în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea, factorii politici interni simt pulsul viitoarelor raporturi între puterile europene, în special între Rusia şi Turcia şi revendică vechiul statut de autonomie al Principatelor faţă de Poartă, stabilit prin capitulaţii. Statutul iniţial caracterizat, înainte de toate, prin autonomia Principatelor şi neamestecul Porţii în problemele interne ale ţării fusese pierdut, îndeosebi ca urmare a certurilor între pretendenţii la tron sprijiniţi de familii boiereşti rivale, ceea ce a permis Turciei să se amestece tot mai mult în organizarea internă a Principatelor. Domnia electivo-ereditară asociată cu confirmarea noului domn de către sultan a îngreunat, atât în Ţara Românească, cât şi în Moldova, consolidarea instituţiei Domniei şi stabilitatea politică a acestora – factori determinanţi ai dezvoltării constituţionale.

Lupta pentru recâştigarea autonomiei avea implicaţii nu numai pe plan extern, dar şi asupra ordinii constituţionale interne. Era vorba, în primul rând, de întărirea autorităţii Domnitorului, a autonomiei legislative şi administrative a fiecărei ţări în parte.

Într-adevăr, în această perioadă se manifestă o evidentă preocupare a domnitorilor şi a unei părţi din boierime pentru modernizarea concepţiilor şi instituţiilor constituţionale în concordanţă cu modelele occidentale[1)].

Contactul cu civilizaţia apuseană, cu gândirea politică a Occidentului, forjată pe filonul filozofiei politice a Greciei antice renăscute în Evul Mediu s-a făcut îndeosebi de către Moldova prin filtrul Poloniei. Marii cronicari moldoveni au studiat în Polonia, având astfel prilejul să studieze izvoarele latinităţii neamului şi, totodată, să introducă în circuitul de idei autohton, concepţiile politice progresiste ale Europei Occidentale. Circulaţia acestor concepţii – este adevărat, restrânsă – era însă mai veche[2)].

„Constituţia" domnitorului fanariot Constantin Mavrocordat – una dintre primele încercări izbutite de gândire şi practică politică moderne – este un document redactat în spiritul vremii, prin care C-tin Mavrocordat îi dădea fiului său, Nicolae, „sfaturi" pentru guvernarea ţării. Documentul cuprinde programul de reforme social-economice şi politice preconizat de domnitor, iniţial pentru Ţara Românească. Procedura prin care reformele au fost puse în dezbaterea Adunărilor de Stări din cele două Ţări Româneşti exprimă caracterul cvasiconstituţional al acestora. Constituţia a fost votată la 7 februarie 1741 şi a fost publicată sub această denumire în ziarul Mercure de France[3)] din iulie 1742.

Programul de reforme preconizat de Constantin Mavrocordat în Constituţie – în timp ce era domnitor în Ţara Românească – a fost pus în aplicare şi în Moldova, al

---

[1)] A se vedea şi *M. Bălan*, Drept constituţional şi instituţii politice. Vol. I. Teoria generală a statului şi a Constituţiei. Constituţia română în context european, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 201-203; *M. Guţan*, op. cit., p. 141-142.

[2)] A se vedea *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 130; *E. Lovinescu*, Istoria civilizaţiei române moderne, BPT, Bucureşti, 1992, p. 36.

[3)] A se vedea *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984, p. 23-24; *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 355-356; *A. Stourdza*, L'Europe Orientale et le role du Maurocordato, 1660-1830, Plon, Paris, 1913.

cărei domnitor a fost între anii 1741-1743. Cu alte cuvinte, Constituția lui C-tin Mavrocordat s-a aplicat într-o concepție identică în ambele state românești.

Reformele lui Mavrocordat au avut, pe lângă obiective social-economice, și obiective cu caracter administrativ și judecătoresc[1]. Astfel, s-au adus importante modificări statutului social al clerului și al boierimii. Sub influența gândirii politice apusene, locul clasei nobiliare (boierilor) în ierarhia socială depindea de importanța slujbelor căpătate de la Domn, și nu de avere sau titlurile de proprietate imobiliară. Boierii au fost împărțiți în două mari categorii: vel-boieri (mari dregători) și mazilii (boieri de categoria a doua). Dregătorii primeau o sumă de bani ca plată pentru modul în care își îndeplineau slujbele încredințate. Constituția sau Așezământul lui Constantin Mavrocordat a cuprins și unele prevederi pentru modernizarea sistemului financiar.

Deși este evident că nu se poate vorbi de o amplă mișcare constituțională în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea, structuri politice cu caracter constituțional erau bine cristalizate în acea perioadă în cele două Țări Românești. Aceste structuri aveau o denumire stabilă, o organizare proprie, prerogative concrete, precum și metode și instrumente de exercitare a acestora. Mai mult, raporturile stabilite între ele erau clare și funcționau perfect. Rolul, funcțiile, atribuțiile acestora, ca și instrumentele lor de lucru erau bine întipărite în conștiința poporului. Astfel, instituția Domniei, „Sfatul Domnesc" sau „Divanul", marile dregătorii sau funcții judiciare tindeau să se modernizeze, îndeosebi în ceea ce privește atribuțiile și modul lor de exercitare (exista preocuparea pentru limitarea puterii Porții de a numi pe domni după bunul ei plac și pentru termene cât mai scurte, pentru diversificarea atribuțiilor divanului, ca și pentru organizarea lui ca „sfat restrâns" și ca „sfat larg", pentru stabilirea unor criterii riguroase de recrutare a dregătorilor, ca și pentru stabilirea unor sancțiuni aspre în cazul în care aceștia ar fi fost necinstiți ș.a.)[2].

Puterea Domnului tindea să se centralizeze și să se întărească, actele de încălcare sau nesocotire a acesteia fiind considerate acte de trădare. Tot în această perioadă începe să se manifeste tendința de ocrotire a intereselor naționale prin interzicerea străinilor de a avea drepturi politice și civile (Așezământul lui Șt. Racoviță din 1764) sau de a arenda moșii, hanuri și chiar de a se stabili la sate (Așezământul lui Gr. Ghica din 1764). De asemenea, se începe modernizarea administrației (Așezământul lui Al. Ipsilante din 1776).

Importante atribuții de natură constituțională aveau și Adunările de stări (Marea Adunarea a Țării) bazate pe participarea reprezentativă a unor categorii sociale largi la conducerea țării[3]. Aceste organisme – embrioni ai parlamentului – puteau chiar impune domnitorului unele privilegii, de genul celor obținute de nobilii și alte pături sociale din Anglia, din partea Regelui[4]. Cea mai importantă prerogativă a Marii

---

[1] A se vedea, pe larg, *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 28-30.

[2] Pentru instituția Domniei și a Sfatului Domnesc, a se vedea *M. Guțan*, op. cit., p. 62-71

[3] *V. Al. Georgescu*, op. cit., p. 151-153; *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 264-270; *M. Guțan*, op. cit., p. 71-72.

[4] *V. Al. Georgescu*, op. cit., p. 152.

Adunări era alegerea Domnitorului şi, mai târziu, recomandarea de către aceasta a pretendentului la domnie, ce urma a fi confirmat de Sultan. Cum în secolul al XVII-lea şi al XVIII-lea economia celor două Ţări Româneşti se dezvoltă şi se diversifică, proces la care se alătură dezvoltarea oraşelor, Adunările de stări sunt convocate de Domnitor şi pentru soluţionarea unor probleme social-economice, cum ar fi stabilirea şi perceperea unor impozite, ca şi a unor probleme de ordin militar, diplomatic ş.a. Tot în această perioadă, curentul reformist din Principate se pronunţă tot mai hotărât pentru reintroducerea sistemului domniilor pământene.

Prin Tratatul încheiat în 1822 la Cetatea Albă cu Rusia, Turcia se angaja să respecte vechile privilegii ale celor două state româneşti consfinţite în capitulaţii[1]. Se reitera, astfel, un angajament făcut de Poartă încă din 1802. Domnii urmau să fie aleşi de Adunările legiuitoare pentru un mandat limitat (7 ani) şi confirmaţi de Turcia. Este vorba, practic, de refacerea vechii autonomii constituţionale a Principatelor. Tratatul ruso-turc care a urmat Păcii de la Ackerman (1826) a prevăzut, de asemenea, alegerea domnitorilor de către Adunarea Obştească pentru şapte ani. Tratatul de la Adrianopol din 1829 întăreşte această reîmpământenire a regulilor de succesiune la tronul domnesc, prevăzând că domnitorii se vor alege, dar nu pentru un mandat de şapte ani, ci pe viaţă.

La sfârşitul secolului al XVIII-lea, curentul reformist se face simţit nu numai în Moldova şi Ţara Românească, ci şi în Transilvania. Rămâne memorabilă concepţia socială şi politică a lui Horea transpusă în „Ultimatumul" adresat nobilimii în 1784, care cuprindea idei revoluţionare cu caracter social (desfiinţarea nobilimii) de natura acelor care vor inspira programul ideologic al Revoluţiei Franceze din 1789[2].

La sfârşitul secolului al XVIII-lea se încheie primul ciclu constituţional al statelor româneşti, caracterizat, înainte de toate, prin caracterul autohton al cutumei.

La începutul celui de al doilea ciclu, caracterizat prin contactul generalizat al cutumei constituţionale autohtone cu curentul constituţionalist al Europei Occidentale, modernizarea organizării constituţionale a Ţării Româneşti şi a Moldovei este legată de implicarea acestora – uneori ca teatru de război – în conflictele dese între Rusia şi Turcia. La aceste conflicte au participat direct sau indirect unele puteri occidentale (Franţa, Austria, Anglia, Prusia ş.a.). Imperiul ţarist avea ca obiectiv politic şi militar strategic principal cucerirea Constantinopolului (unul dintre punctele testamentului lui Petru I) şi, legat de acesta, extinderea influenţei şi chiar a puterii sale protectoare asupra celor două Ţări Româneşti pe care le-a şi ocupat pentru diferite perioade.

Slăbiciunea Porţii a fost folosită cu abilitate de boierii din ambele ţări pentru a revendica reforme constituţionale[3]. Unele dintre ele aveau caracter autohton: alege-

---

[1] Imperiul Otoman a desfiinţat tratatele care au consacrat regimul capitulaţiilor, în 1914. A se vedea *C.G. Dissescu*, Ce valoare au tractatele?, în Dreptul nr. 49 din 4 septembrie 1914.

[2] *D. Prodan*, Răscoala lui Horea, vol. I, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 440-443.

[3] Să nu se înţeleagă că boierii autohtoni aveau şi capacitatea de a impune reforme constituţionale Porţii Otomane. De fapt, puterile europene cu interese în Principate puteau convinge Turcia să accepte unele reforme.

rea domnitorului pe viață, autonomia guvernării etc.; altele vizau, însă, introducerea în organizarea de stat a celor două Țări Românești a unor principii constituționale de inspirație franceză (de exemplu, alegerea Domnitorului de către cele trei stări sociale).

Orientarea spre Occident este o trăsătură definitorie a începutului celui de-al doilea ciclu constituțional. Treptat, opțiunea pentru modele occidentale devine tot mai puternică, ducând chiar la nesocotirea cutumei constituționale românești mult mai potrivită în unele situații decât instituții fundamentale de inspirație străină.

„Nevoia" unei Constituții în sens occidental (Constituția Belgiei din 1832) a fost mai târziu criticată cu vehemență de savantul N. Iorga, pe motiv că aceasta nu corespunde pe deplin gândirii și practicii politice românești tradiționale[1]. Aceasta nu înseamnă nicidecum că instituțiile constituționale de inspirație occidentală create în Țara Românească și Moldova la începutul secolului al XIX-lea ar fi fost un „cadou" din partea străinătății. Ele reflectă și exprimă cerințe formulate cu claritate de boierii autohtoni pe care puterile străine le-au aprobat și le-au introdus în Principatele Românești sub girul lor, deci sunt o „operă națională", rezultat al deliberărilor Adunărilor legiuitoare autohtone[2].

Secțiunea a 5-a. Constituția „Cărvunarilor"[3]

Sistemul domniei fanarioților este înlăturat după mișcarea revoluționară condusă de Tudor Vladimirescu, ceea ce dă aripi păturii reformatoare boierești influențată de doctrina revoluționară apuseană. În Moldova, în 1822, boierii reformatori redactează o Constituție în 77 de articole, în care sunt înscrise marile principii de libertate umană și egalitate socială, dispoziții privind organizarea unei Adunări legiuitoare, prerogativele Domnitorului (concentrarea puterii în mâinile acestuia), Divanul domnesc, ierarhia instanțelor judecătorești. Proiectul Constituției nu este însă agreat nici de Poartă, nici de consulul Rusiei și, prin urmare, este respins[4].

Potrivit aprecierii prof. Barnovschi, Constituția Moldovei de la 13 septembrie 1822 este cea dintâi încercare de a da consistență tendințelor liberale ale firii românilor și principiilor democratice dominante în lumea întreagă[5].

---

[1] *N. Iorga*, op. cit., p. 21.

[2] A se vedea, pe larg, *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Casa Școalelor, București, 1930, p. 422.

[3] Documentul este publicat în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1741-1991, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 93-104.

[4] A se vedea și *M. Bălan*, op. cit., p. 203-204.

[5] *D.V. Barnovschi*, Originile democrației române. „Cărvunarii". Constituția Moldovei de la 1822, Iași, 1922, p. 7. A se vedea, pe larg, analiza Constituției Cărvunarilor în: *A.D. Xenopol*, Istoria partidelor politice în România, București, 1910, p. 76-116; *Gh. Brătianu*, op. cit., p. 231-238.

Iniţiatorii proiectului s-au inspirat din concepţia revoluţionară franceză de la 1789. Mai mult chiar, în proiect este preluată o parte din drepturile incluse în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului de la 1789 (art. 4-9).

Dintre drepturile şi libertăţile incluse în proiect menţionăm: dreptul la apărare; libertatea învăţământului; dreptul de proprietate; libertatea muncii; libertatea conştiinţei; libertatea presei; dreptul de petiţie; egalitatea; inviolabilitatea domiciliului; drepturile electorale ş.a.

Potrivit proiectului, Adunării Sfatului Obştesc îi revenea competenţa de a reglementa, prin norme general-obligatorii, o sferă foarte largă de relaţii sociale (art. 21 şi 22). Domnitorul beneficia de un drept de veto care putea fi infirmat însă de Sfatul obştesc (art. 23). Puterea legislativă se putea exercita împreună de Domn şi Sfatul obştesc. Puterea executivă revenea Domnului (art. 19). În ceea ce priveşte puterea judecătorească, aceasta era tratată ca o ramură a puterii executive.

Proiectul Constituţiei consacra monarhia constituţională electivă, domnul urmând a fi ales dintre pământeni de către Obştească Adunare „alcătuită din mitropolit şi episcopii ţării şi de toată obştea boierilor, de la logofăt mare până la şătrar" (art. 12). Domnul ales urma să fie confirmat de Turcia.

Cu toate că proiectul Constituţiei nu a prins viaţă, unele dintre principiile sale constituţionale au fost aplicate timp de patru ani, deoarece domnitorul I. Sturza, aflându-se în conflict cu consulul Rusiei, nu s-a conformat ordinelor acestuia de a nu pune în aplicare proiectul. Opoziţia boierilor refugiaţi în afara hotarelor Moldovei, ostilitatea Rusiei faţă de „orice propunere de înnoire sau schimbare în vechile aşezăminte ale ţării" l-au silit pe domnitorul Ioniţă Sturza să nu pună în aplicare pe faţă Constituţia, ci doar să se folosească de prevederile sale pentru a pregăti terenul înnoirilor constituţionale viitoare. Moldova a fost, astfel, printre cele dintâi state cârmuite după normele constituţionale moderne la începutul secolului al XIX-lea[1)].

Secţiunea a 6-a. Regulamentele Organice

După Pacea de la Ackerman din 1826, boierii din cele două state cer unirea acestora, adoptarea unei Constituţii, armată naţională, prinţ străin din Germania de Nord ales de către Austria, Franţa şi Anglia, denumirea funcţiei de şef al statului urmând a fi stabilită de Turcia şi Rusia[2)]. Rusia nu era însă de acord ca viitorul Aşezământ fundamental să poarte denumirea de constituţie, ci de Regulament organic.

Prin Tratatul de la Adrianopol (1829) se stabileşte în mod clar înţelegerea între Rusia şi Turcia privind crearea în Principate a unei administraţii naţionale şi independente[3)]. De asemenea, Poarta se angaja să respecte regulamentele administrative

---

[1)] *D.V. Barnovshi*, op. cit., p. 258.

[2)] *N. Iorga*, op. cit., p. 22.

[3)] Articolul 5 al Tratatului prevede: „în consecinţă, ele (Principatele, n.n.) se vor bucura de libera exercitare a cultului lor, de o siguranţă perfectă, de o administraţie naţională indepen-

făcute în Principate în timpul ocupaţiei ruseşti „după dorinţa exprimată de adunările celor mai de seamă oameni ai ţării şi care vor trebui, pe viitor, să servească drept bază a regimului intern al celor două provincii, cu condiţia ca aceste regulamente să nu aducă nicio atingere dreptului de suveranitate al Sublimei Porţi".

Cele două proiecte de regulamente au fost întocmite şi revizuite separat de către două comisii, în Bucureşti şi Iaşi[1]. După ce au fost redactate, proiectele au fost trimise la Petersburg pentru a fi examinate de o nouă Comisie formată din 3 români şi 2 ruşi, după care au fost trimise în Principate guvernatorului rus, generalul Kiseleff, pentru a fi supuse dezbaterii unei Adunări extraordinare[2]. După aprobare, au fost însuşite şi de Puterea Suzerană – Turcia şi au intrat în vigoare în 1831 în Ţara Românească şi în 1832 în Moldova[3].

Semnificativ este faptul că Regulamentele Organice reprezintă o operă legislativă naţională. Ele sunt întocmite sub supraveghere străină, dar „de cei mai principali locuitori ai Principatelor"[4], şi cuprind, în parte „cererile boierilor de odinioară" şi „datinile vechi" privind alegerea Domnului[5].

Din punct de vedere al conţinutului său material, Regulamentul Organic (diferenţierile redacţionale între cele două Regulamente sunt nesemnificative) reprezintă, după unii autori, o Constituţie, apreciere menţionată de altfel, chiar în *Tratatul de la Petersburg* din ianuarie 1834, prin care s-au aprobat formal cele două Regulamente. Din păcate, prin *Tratat* se deroga de le regimul juridic stabilit în Regulamente pentru alegerea Domnitorului, cele două puteri hotărând ca primii doi domnitori să fie numiţi de către ele: în Muntenia, de către Rusia, iar în Moldova de către Turcia[6]. Sunt numiţi Al. Ghica în Muntenia şi Mihail Sturza în Moldova[7].

---

dentă şi de o deplină libertate a comerţului" (a se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, ed. a 2-a, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2000, p. 135).

[1] A se vedea Analele Parlamentare ale României, Tomul I, Partea I şi Partea a II-a, Imprimeriile Statului Bucureşti, 1890.

[2] Prin Convenţia de la Petersburg din 17/29 ianuarie 1831, Turcia s-a angajat să recunoască formal cele două Regulamente Organice. A se vedea *I. C. Filitti*, Domniile române sub Regulamentul Organic, Librăriile Socec & Co. Bucureşti, 1915, p. 1.

[3] A se vedea *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional român, Bucureşti, 1927, p. 180; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Regulamentele Organice ale Valahiei şi Moldovei, vol. I, Bucureşti, 1944.

[4] *G. Alexianu*, op. cit., p. 416.

[5] „Regulamentul Organic nu este un aşezământ impus de ruşi; Ruşii n-au schimbat decât unele puncte. Cei mai cuminţi boieri ai noştri au lucrat la acest regulament: pentru Moldova, Conachi, poetul (secretar a fost Aga Gheorghe Asachi), pentru Muntenia, Barbu Ştirbei. Nici n-ar fi putut Ruşii să cunoască împrejurările ţării atât de bine, încât să stabilească în Regulamentul Organic clauze care se aplică atât de potrivit vieţii noastre din ambele ţări" (*N. Iorga*, op. cit., p. 22).

[6] *Gh. Petrescu, D. Sturza*, op. cit., p. 338.

[7] În 1841, Al. Ghica este înlăturat din cauza unor divergenţe cu Adunarea Obştească, în locul lui fiind ales de Adunarea Obştească Extraordinară în 1842, Gh. Bibescu, care este primul şi singurul domnitor ales potrivit dispoziţiilor constituţionale ale Regulamentului Organic.

Regulamentele Organice se deosebesc prin conţinutul lor de constituţiile adoptate în aceeaşi perioadă în Europa Apuseană după modelul Constituţiei franceze. Astfel, în Europa Occidentală, transpunerea în documente fundamentale a cutumei constituţionale a avut ca scop, îndeosebi curmarea abuzurilor şi a tiraniei unei guvernări absolutiste, exercitată de monarhul unui stat independent, precum şi înlocuirea orânduirii feudale cu cea burgheză. Spre deosebire de Europa Apuseană, în Răsărit, relaţiile de producţie feudale erau încă puternice faţă de firavele relaţii de producţie burgheze. De asemenea, statele care îşi descoperiseră vocaţia pentru progresul constituţional de tip occidental se aflau subordonate sau integrate Porţii Otomane şi, în acelaşi timp, la confluenţa contradicţiilor politice şi militare între aceasta şi Rusia – ambele imperii având un regim politic autocratic, un sistem economic feudal, şi fiind adversare ale acţiunii politice liberale.

În aceste condiţii complexe interne şi externe, Principatele Româneşti, deşi erau orientate prin motivaţii culturale şi simpatii politice către Occident, au fost nevoite să accepte compromisul cu obtuzitatea autocratică a Rusiei Ţariste şi a Turciei feudale. Iată de ce Regulamentele Organice rezultate din acest compromis n-au fost croite după tiparul clasic al constituţiilor apusene (constituţii liberale impuse de burghezie), fiind mai curând – aşa cum apreciază prof. Drăganu – coduri constituţionale şi administrative decât constituţii propriu-zise[1]. Într-adevăr, Regulamentele conţin, pe lângă prevederi de natură constituţională, dispoziţii privind organizarea administrativă a principatelor, precum şi numeroase norme procedurale pentru activitatea judecătorească. Pe lângă acestea, Regulamentele conţineau, însă, şi norme juridice fundamentale referitoare la organizarea politică, constituţională a fiecărui principat. Se poate spune că o dată cu aplicarea Regulamentelor Organice, regimul constituţional românesc a căpătat conotaţii moderne.

Interesant pentru o analiză mai nuanţată a poziţiei Principatelor Române, aşezate la confluenţa intereselor marilor puteri din acea vreme, este faptul că Rusia şi Turcia, două imperii bazate pe structuri politice şi relaţii de producţie feudale, erau de acord să introducă în cele două state româneşti principii constituţionale liberale. Acest fapt se datorează politicii acestor două imperii de a „îmbuna" puterile europene (având sisteme constituţionale de esenţă liberală).

Principatele au avut de câştigat pendulând cu diplomaţie între interesele marilor puteri. În orice caz, atracţia, încă din acea vreme, a boierimii liberale pentru modelul constituţional occidental, era evidentă. Se poate spune fără teamă de a greşi că modernizarea constituţională a celor două Principate Române s-a înfăptuit în legătură directă cu teoria şi practica constituţională ale Europei Occidentale.

Unul dintre principiile constituţionale fundamentale introduse de Regulamente este cel al separaţiei celor trei puteri. Puterea legiuitoare se încredinţează Obşteştei Adunări (parlamentul) şi Domnitorului, puterea executivă revine Domnitorului, iar puterea judecătorească, instanţelor de judecată, cu recunoaşterea unor prerogative

[1] *T. Drăganu*, Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar în România, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1991, p. 39.

Domnitorului, legătura între acesta și organele judecătorești fiind intermediată de Logofătul Dreptății (ministrul justiției).

Parlamentul (Obștească Adunare) era unicameral. Membrii săi erau recrutați din categoria proprietarilor funciari. În Muntenia, Adunarea – prezidată de Mitropolit – era compusă din 42 membri: episcopii de Râmnic, Buzău și Argeș, 20 boieri de rangul I și 18 deputați de județ, plus unul al orașului Craiova. Atât Mitropolitul, cât și cei 3 episcopi erau membri de drept. Boierii de rangul I erau aleși prin scrutin cu majoritatea relativă dintre boierii având acest rang și vârsta de 30 de ani. Deputații de județ erau aleși dintre proprietarii funciari și rezidenți în județul respectiv, în vârstă de cel puțin 25 de ani.

În Moldova, Obștească Adunare era prezidată de drept de Mitropolit. Membrii acesteia erau episcopul de Roman și cel de Huși (membri de drept), 16 boieri aleși dintre cei având rangul de mare logofăt până la ban, inclusiv, și din 16 deputați provinciali în vârstă de cel puțin 30 de ani, câte unul din fiecare județ.

Deși aveau un caracter reprezentativ, cele două Adunări nu exprimau și interesele țărănimii, întrucât această categorie socială nu participa la alegeri din cauza censului ridicat, iar potrivit normelor cuprinse în Regulamente, eligibilitatea era condiționată de apartenența candidatului la unul dintre rangurile boierești[1)].

Mandatul reprezentativ al celor două Adunări era de 5 ani. Regulamentele au prevăzut incompatibilitatea funcției de ministru (logofăt) cu cea de membru al Adunării. Fiecare Adunare era constituită legal în prezența a 2/3 din numărul membrilor săi. Președintele fiecărei Adunări deținea un vot hotărâtor prin care soluționa cazurile de paritate. După adoptare, legile erau supuse Domnitorului spre sancționare. Acesta avea, însă, un drept de veto, putând să refuze sancționarea unei legi. De asemenea, Domnitorul avea dreptul de a dizolva Adunarea cu aprobarea prealabilă a Puterii Protectoare (Rusia) și a Puterii Suzerane (Turcia).

În afara Adunării Obștești, cele două Regulamente Organice prevedeau constituirea în fiecare Principat a unei Adunări Obștești Extraordinare învestită cu dreptul de a-l alege pe Domnitor.

Adunarea Obștească Extraordinară din Muntenia era alcătuită din Mitropolit, episcopii de Râmnic, Buzău și Argeș, 50 de boieri de rangul I, 75 de boieri de rangul II,

---

[1)] În legătură cu reprezentativitatea celor două Adunări, în literatura noastră juridică s-a subliniat că acestea inaugurează sistemul politic modern de conducere a treburilor statului în concordanță cu vederile reprezentanților stărilor sociale (*P. Câncea*, Istoria parlamentului și a vieții parlamentare în România, Ed. Academiei, București, 1984, p. 58), opinie criticată de prof. Drăganu (op. cit., p. 41). Considerăm că, deși țărănimea – pătură socială majoritară la acea dată în ansamblul populației țării – nu era reprezentată în Adunări, acestea au inaugurat totuși procesul democratic de participare a maselor de cetățeni la guvernare. Interesele generale cu reflecție constituțională (modernizarea bazelor de exercitare a puterii; stabilirea unor organisme reprezentative cu caracter permanent învestite cu atribuția de a stabili norme general-obligatorii; circumscrierea puterilor Domnitorului la anumite prerogative ș.a.) erau reprezentate nu de membrii de drept ai Adunărilor (înalți prelați „păstorind" întreaga comunitate ortodoxă fără deosebire – deci și țărănimea), ci și de cei aleși. Este adevărat, criticile aduse Regulamentelor pe considerente sociale sunt justificate, dar ele nu afectează importanța acestora din punct de vedere al organizării politice a celor două Principate.

36 de deputaţi judeţeni, câte doi aleşi în fiecare judeţ şi 27 deputaţi ai corporaţiilor orăşeneşti. Eligibilitatea candidaţilor era condiţionată, în afara apartenenţei lor sociale şi profesionale, de vârsta minimă de 30 de ani. De asemenea, trebuiau să fie de naţionalitate română. În Moldova, Adunarea Obştească Extraordinară era constituită din 3 membri de drept (Mitropolitul şi episcopii de Huşi şi Buzău), 45 de boieri de rangul I, 30 de boieri de rangul II, 30 deputaţi ai ţinuturilor, 21 deputaţi ai corporaţiilor orăşeneşti şi un deputat din partea Academiei Naţionale. Iată, deci, că reprezentativitatea Adunării Obşteşti Extraordinare era mai largă decât cea a Adunării Obşteşti.

Potrivit Regulamentelor, candidatul la domnie trebuia să fie descendent (cel puţin de gradul II) al unei mari familii boiereşti. Domnitorul (Hospodarul) era ales pe viaţă. Prin urmare, instituţia domniei era: eligibilă; viageră; aristocratică.

Domnitorul era şeful puterii executive. În această calitate, printre altele, avea dreptul de a numi şi revoca din funcţie pe toţi funcţionarii statului, inclusiv pe miniştri, exercita dreptul de graţiere, acorda şi retrăgea titlurile de nobleţe ş.a. În acelaşi timp, Domnitorul exercita şi anumite atribuţii cu caracter jurisdicţional. Iniţiativa legilor revenea, de asemenea, Domnitorului.

Prin Regulamentele Organice s-a înfăptuit şi modernizarea administraţiei. Miniştrii erau recrutaţi în Sfatul (Consiliul) administrativ (Guvernul), organism învestit cu atribuţia de a pregăti proiectele de lege, ca şi cu cea de a asigura buna administrare a activităţii interne a fiecărui Principat.

Cele două Regulamente reglementau, de asemenea, şi organizarea armatei naţionale. Potrivit Regulamentelor, activitatea de judecată era înfăptuită de Înalta Curte de Revizie; Înaltul Divan; Divanurile judecătoreşti civile şi criminale cu sediul la Bucureşti şi Craiova. Regulamentul Organic al Ţării Româneşti a înfiinţat în art. 217 o instituţie judiciară nouă, de provenienţă occidentală: procurorul. Procurorul avea îndatorirea de a „privighea pentru toate câte privesc paza bunei rânduieli a liniştii obştei”[1]. Regulamentul organic al Moldovei nu a prevăzut vreo dispoziţie referitoare la instituţia procurorului.

După înăbuşirea revoluţiei burghezo-democratice de la 1848, prin Convenţia de la Balta Liman (1849), încheiată de Rusia cu Turcia, se revine asupra caracterului viager al Domniei, stabilindu-se că Domnitorul urma să fie numit pentru 7 ani de către Turcia şi Rusia. Tot acum se hotărăşte desfiinţarea Obşteştilor Adunări şi înlocuirea lor cu Divanuri constituite din mari boieri numiţi de Domnitor. Aceste organisme exercitau activitatea legislativă cu aprobarea Domnitorului şi a Rusiei.

Suita de acte politice şi juridice la care ne-am referit au impus de la sine introducerea în organizarea de stat a unor concepţii şi principii noi, moderne, privind formele de guvernământ şi regimul politic[2].

---

[1] A se vedea şi *I. Tanoviceanu*, Tratat de drept şi procedură penală, vol. IV, Curierul Judiciar, Bucureşti, 1927, p. 143.

[2] Pentru o privire de ansamblu asupra formelor de guvernământ şi a regimului politic al Munteniei, Moldovei şi Transilvaniei în secolul al XVIII-lea şi al XIX-lea, a se vedea *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984, p. 48-56.

Secțiunea a 7-a. Reforme și proiecte constituționale în anul revoluționar 1848

Revoluția burghezo-democratică din Moldova, Țara Românească și Transilvania a dat un ultim mare impuls reformatorilor autohtoni, pentru a revendica Rusiei și Turciei deziderate politice, în primul rând unirea celor două Principate, emanciparea social-economică și a impune proiecte de modernizare a sistemului general de drept, îndeosebi a sistemului constituțional. În ceea ce privește Transilvania, revoluționarii români militau pentru reforme social-economice și politice vizând emanciparea națională a populației românești.

§1. Programe revoluționare și proiecte de Constituție

În programul politic al revoluționarilor moldoveni elaborat la Brașov *(Principiile noastre pentru reformarea patriei)* se milita, printre altele, pentru organizarea de stat pe baza principiilor fundamentale ale revoluției burghezo-democratice din Franța[1]. La rândul său, proiectul de Constituție elaborat de M. Kogălniceanu în august 1848 la Cernăuți, proclama Moldova „stat constituțional", bucurându-se de autonomie internă. Potrivit proiectului, puterea legiuitoare urma să se exercite de Adunarea obștească formată din deputați desemnați prin vot cenzitar, iar puterea executivă era încredințată Domnului, care beneficia de neresponsabilitate politică pentru actele sale și își asocia, pe aceste acte, contrasemnătura ministrului de resort. Persoana Domnului era inviolabilă. Puterea judecătorească era încredințată instanțelor judecătorești, judecătorii fiind independenți. „Orice tribunaluri și comisii excepționale" erau interzise formal. În proiect se găsea o reglementare modernă a drepturilor și libertăților cetățenești, după modelul constituțional francez[2].

§2. Actul constituțional de la Islaz (9-21 iunie 1848)

Proclamația și Programul revoluționarilor din Țara Românească din 9/21 iunie 1848 au fost considerate în epocă ca o constituție. Așa și a fost supusă aprobării Adunării de la Islaz și prezentată domnului Gh. Bibescu, care o și semnează. În afară de revendicări sociale care vizau înlăturarea clasei boierești de la conducerea țării și preluarea puterii de către burghezie, modernizarea administrației, actul constituțional prevedea introducerea în organizarea de stat a principiului reprezentativ, pe baza căruia urma să se constituie o Adunare Generală formată din reprezentanți ai tuturor

---

[1] *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 135.

[2] A se vedea, pe larg, *V. Șotropa*, Proiectul de constituție al lui Mihail Kogălniceanu din 1848 în contextul ideologiei revoluționarilor din Țările Române, în Anuarul Institutului de istorie și arheologie, 1973, p. 229 și urm.

stărilor sociale, alegerea pentru 5 ani a unui Domn, candidatura nefiind condiţionată de o origine social-aristocratică[1].

§3. Programul de revendicări naţionale prezentat Adunării populare de la Blaj (2-14 mai 1848)

Printre principalele revendicări social-economice şi politice ale mişcării revoluţionare din Transilvania, menţionăm doar acelea privind accesul populaţiei româneşti – în trecut considerată „naţiune tolerată" – în Dietă (parlament) proporţional cu ponderea ei numerică în ansamblul locuitorilor. Prin modul de constituire şi organizarea propriu-zisă, ca şi prin importanţa fundamentală a problemelor pe care era chemată să le dezbată, Adunarea Naţională de la Blaj avea un pronunţat caracter reprezentativ, hotărârile sale fiind, totodată, rezultatul unor consultări referendare. De aceea, Adunarea Naţională a avut un caracter constituant. De altfel, ea însăşi cerea adoptarea unei Constituţii a Transilvaniei care să consacre principii burgheze[2].

Ca o concluzie ce se poate desprinde din evoluţia constituţională a Ţărilor Române la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi în prima jumătate a secolului al XIX-lea, menţionăm că, în afară de Aşezămintele fundamentale prezentate, a existat un mare număr de proiecte de constituţie, programe, memorii de reforme a organizării statului, petiţii de drepturi care au tins să inspire, să faciliteze ori să obţină aplicarea unor soluţii de modificare a raporturilor sociale şi de reorganizare modernă a statului prin introducerea unor instituţii politice consfinţite juridic, rezultate din gândirea şi practica constituţională ale Europei Occidentale din acea vreme. Aceasta demonstrează, indubitabil, deschiderea naţiunii române, încă din această perioadă, spre civilizaţia europeană, integrarea Principatelor, prin minţile luminate ale marilor iubitori de neam şi iscusinţa lor de a naviga între Rusia şi Turcia, în procesul european de modernizare a teoriei şi practicii constituţionale[3].

Secţiunea a 8-a. Convenţia de la Paris (7 august 1858)

După valul revoluţionar din 1848 care a zguduit întreaga Europă Centrală şi Răsăriteană, statele din această zonă, în special marile puteri, preocupate de propriile probleme sociale, au adoptat o atitudine rezervată faţă de urmările reprimării brutale

---

[1] A se vedea documentul în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României, ed. a 2-a, op. cit., p. 177-183.

[2] *I. Ceterchi* (coord.), vol. II, op. cit., p. 139.

[3] A se vedea: *I. Vântu*, Primele proiecte de organizare a Principatelor Române, Bucureşti, 1941; *V. Şotropa*, Proiectele de constituţie, programele de reforme şi petiţiile de drepturi din Ţările Române în secolul al XVIII-lea şi prima jumătate a secolului al XIX-lea, Ed. Academiei, Bucureşti, 1976, p. 19.

a Revoluției române de către Rusia și Turcia. Încurajată de pasivitatea marilor puteri dezinteresate pentru moment față de soarta Principatelor, Rusia, prin politica sa expansionistă împotriva Turciei – Puterea suzerană a acestora – urmărea să obțină accesul la Bosfor și să cucerească Constantinopolul. Principatele Române figurau pe harta de război ca teritorii ce urmau a fi, de asemenea, cucerite, sau cel puțin controlate.

În 1853 izbucnește un nou război între Rusia și Turcia încheiat prin Tratatul de la Paris din 30 martie 1856, care stabilește, printre altele, un nou statut internațional al Principatelor Române[1)].

Potrivit art. 22 din Tratat, Principatele Valahiei și Moldovei urmau să se bucure în continuare, sub suzeranitatea Porții și sub garanția colectivă a Puterilor Garante, de privilegiile și imunitățile pe care ele le posedau în trecut. Garanția fiind colectivă, este evident că niciuna dintre Puterile Garante nu putea exercita vreun drept care ar fi presupus amestecul în treburile interne ale acestora. Sublima Poartă se angaja să respecte și să mențină Principatelor „o administrațiune independentă și națională, precum și deplină libertate de cult, de legislațiune, de comerț și de navigațiune" (art. 23 din Tratat). Practic, se deschidea perspectiva unirii celor două Principate.

Din punct de vedere constituțional, ne interesează dispozițiile Tratatului referitoare la păstrarea vechilor privilegii și imunități recunoscute Principatelor de către Turcia prin capitulațiile încheiate de domnitorii Valahiei și Moldovei cu diferiți sultani. Articolul 24 din Tratat prevedea convocarea în fiecare Principat a unui Divan ad-hoc ca organ reprezentativ al „intereselor tuturor claselor societății". Aceste organisme erau învestite cu atribuția de a exprima voința populației în ceea ce privește stabilirea definitivă a organizării politice și de stat a celor două Principate[2)].

În afară de caracterul de organism reprezentativ, Divanurile ad-hoc aveau vocația unor adunări constituante, deoarece hotărârile pe care urmau să le adopte aveau un caracter fundamental, exprimând pe plan juridic principiul autodeterminării, potrivit căruia reprezentanții aleși ai poporului urmau să decidă organizarea definitivă a Principatelor, inclusiv – așa cum de altfel s-a și întâmplat – hotărârea poporului român de a se uni într-un singur stat sub numele de România. Cele două Divanuri s-au pronunțat fără niciun echivoc pentru Unire.

Potrivit art. 23 din Tratatul din 30 martie 1856, s-a constituit paralel cu Divanurile ad-hoc o Comisie specială reprezentând Puterile Garante și Turcia, însărcinată cu misiunea de a examina situația din Principate și de a propune bazele viitoarei lor organizări politice. Comisia respectivă a întocmit un raport privind constatările sale, în care a inclus și „opiniunea emisă de ambele Divanuri", adică rezultatele votării. Raportul respectiv va fi prezentat Convenției de la Paris din 7 august 1858, care inaugurează un nou ciclu constituțional.

[1)] A se vedea, pentru detalii: Unirea Principatelor și Puterile Europene, Ed. Academiei, București, 1984, p. 80-99; *I. Vântu, G.G. Florescu*, op. cit., p. 70-92.

[2)] Articolul menționat prevedea că „Sultanul făgăduiește să convoace de îndată, în fiecare din cele două provincii, un divan ad-hoc, alcătuit astfel încât să constituie reprezentarea cea mai exactă a intereselor tuturor claselor societății. Aceste divane vor fi chemate să exprime dorințele populațiilor cu privire la organizarea definitivă a Principatelor".

Principalele caracteristici ale noului ciclu constituţional constau în accentuarea luptei pentru autonomie a celor două Principate Româneşti şi modernizarea structurilor de guvernare pe baza modelului constituţional al statelor din Apusul Europei[1]. Este o perioadă fructuoasă folosită cu abilitate politică şi diplomaţie de noua generaţie de boieri români pentru a scoate cele două state româneşti de sub influenţa Rusiei şi a Turciei, atât cât permitea raportul de forţe ale marilor puteri din acea epocă.

Pe parcursul ciclului constituţional respectiv Principatele Române au acţionat, practic, prin aceleaşi mijloace, au recurs la aceleaşi instrumente constituţionale pentru a grăbi unirea lor într-un singur stat. Se constată, de asemenea, accentuarea modernizării constituţionale, îndeosebi prin consolidarea aplicării principiului separaţiei puterilor.

Prevederile Convenţiei echivalează cu dispoziţiile unei veritabile Constituţii a Principatelor Române, deşi ea este un act internaţional[2].

Potrivit Convenţiei de la Paris, Principatele Române beneficiau de un statut de deplină autonomie internă în condiţiile stabilite în vechile Capitulaţii şi se aflau sub garanţie colectivă a Puterilor semnatare, Turcia continuând să fie Putere suzerană[3].

Organizarea de stat a Principatelor era stabilită potrivit principiului separaţiei puterilor: puterea legislativă era încredinţată Domnului, unei Adunări Elective şi Comisiei Centrale de la Focşani (comună pentru cele două Principate); puterea executivă se exercita de către Domn/Hospodar; puterea judecătorească era exercitată în numele Domnului de către magistraţi numiţi de acesta[4].

Proiectele legilor de interes comun erau pregătite de Comisia Centrală de la Focşani şi votate de cele două Adunări Elective. Proiectele legilor de interes special pentru fiecare Principat erau pregătite de Domn şi votate de Adunarea Electivă respectivă.

O deosebită importanţă prezintă art. 37 din Convenţie, potrivit căruia „legile de un interes special pentru fiecare principat nu vor fi întărite de hospodar decât după ce vor fi comunicate de dânsul Comisiei Centrale, care va avea a preţui de sunt potrivite cu dispoziţiile constitutive ale noii organizaţiuni". Practic, prin acest text, se instituia un organism şi mecanismul corespunzător de verificare a constituţionalităţii legilor. Este prima dispoziţie legală din istoria dreptului românesc referitoare la controlul politic al constituţionalităţii legilor.

Atragem atenţia că, la acea vreme, doar în Franţa se instituise un asemenea control politic al constituţionalităţii legilor, exercitat, însă, de Senat. Comisia Centrală, deşi exercita puterea legislativă împreună cu Hospodarul şi Adunarea Electivă, nu avea decât atribuţia de a pregăti „legiuirile de interes comun amândurora

---

[1] *A. Stan*, Putere politică şi democraţie în România. 1858-1918, Ed. Albatros, Bucureşti, 1995, p. 9 şi urm.

[2] *G. Alexianu*, op. cit., p. 423.

[3] Documentul este publicat în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României, ed. a 2-a, op. cit., p. 306-311.

[4] „Cuza Vodă se vădeşte hotărât să asigure tranziţia de la regimul politic absolutist, la acela convenţional al separării puterilor statului" (*A. Stan*, op. cit., p. 23).

Principatelor", urmând ca acestea să fie votate de adunări [art. 6 alin. (2)]. O altă asemănare între Comisia Centrală şi actuala Curte Constituţională priveşte modul de desemnare a membrilor săi. Astfel, cei 16 membri ai Comisiei erau numiţi câte patru de către fiecare hospodar dintre membrii Adunării şi câte patru de către fiecare Adunare din rândul membrilor săi [art. 27 alin. (2)].

Mandatul Adunării Elective era de 7 ani. Legile votate de Adunarea Electivă urmau să fie promulgate de Domn, care deţinea însă şi un drept de veto, putând să refuze sancţionarea lor. Convenţia de la Paris a prevăzut, de asemenea, alegerea pe viaţă a Domnului de către Adunarea electivă. După alegere, Domnul urma să fie învestit în această funcţie de către Sultan. Pentru a-l alege pe Domn, Adunarea trebuia să se întrunească în prezenţa a 3/4 din membrii săi. Convenţia a stabilit următoarele condiţii de eligibilitate pentru înalta demnitate de Domn:

a) vârsta de 35 de ani;

b) naţionalitatea valahă sau moldoveană;

c) un venit funciar de 3000 galbeni anual;

d) candidatul să aibă o vechime de cel puţin 10 ani în funcţii publice sau să fi fost membru în Adunările Elective.

În ianuarie 1859, în ambele Principate este ales Domn pe viaţă Alexandru Ioan Cuza. Curând, între acesta şi Adunarea Electivă conservatoare, precum şi între aceasta şi Guvern au apărut fricţiuni grave datorită programului de reforme iniţiate de Domnitor la recomandarea primului-ministru, M. Kogălniceanu. Acesta este motivul pentru care Domnul dizolvă Adunarea Electivă la 2 mai 1864, acţiune care echivalează cu o lovitură de stat[1]. Pe aceeaşi dată, Cuza supune unui plebiscit Statutul Dezvoltător al Convenţiei de la Paris, apreciat de unii autori ca fiind prima Constituţie a ţării.

Chiar în preambulul Statutului se stipulează că Convenţia de la Paris „este şi rămâne legea fundamentală a României" şi că acesta constituie un „act adiţional al Convenţiunii". Prin Statut se operează o schimbare esenţială în conţinutul puterii legislative şi în modalitatea de exercitare a acesteia. Astfel, se optează pentru o organizare bicamerală a parlamentului. Adunării Elective i se adaugă o „Adunare Ponderatrice" (Senatul). Potrivit art. 2 din Statut, puterea legiuitoare se exercita colectiv de Domn, Adunarea Ponderatoare şi de Adunarea Electivă.

Iniţiativa legislativă revenea Domnului, proiectele fiind elaborate cu sprijinul Consiliului de Stat. După definitivarea proiectului, acesta era supus de şeful statului celor două camere legislative spre dezbatere şi adoptare. Proiectele de lege, cu excepţia bugetului de venituri şi cheltuieli, erau votate de Adunarea Electivă, urmând a fi apoi supuse Corpului Ponderator învestit prin art. 13 cu prerogativa de a „preţui dacă este compatibil cu dispoziţiunile constitutive ale noii organizaţiuni".

În acest fel, a doua cameră putea exercita un control politic (preventiv) al conformităţii proiectelor de lege votate de Adunarea Electivă cu „dispoziţiile constitutive ale noii organizaţiuni" a statului.

---

[1] Dizolvarea Adunării legislative echivalează, de fapt, cu instituţionalizarea unui regim politic personal, a domniei personale (a se vedea şi *A. Stan*, op. cit., p. 30).

De fapt, Statutul preciza expres că „dispoziţiunile constitutive ale noii organizaţiuni a României sunt sub ocrotirea Corpului Ponderatoriu". La sfârşitul fiecărei sesiuni, camera superioară a Parlamentului putea propune şefului statului îmbunătăţiri ale diferitelor ramuri ale administraţiei publice. Dacă propunerile respective erau însuşite de Domn, acesta le trimitea Consiliului de Stat cu recomandarea de a le transpune în proiecte de lege.

Dacă proiectul de lege aprobat de Adunarea Electivă era respins de Corpul Ponderator, acesta era trimis Consiliului de Stat spre o nouă dezbatere. Noul proiect nu putea fi promovat Adunării Elective decât în a doua sesiune a acesteia.

Dacă un proiect de lege votat de Adunarea Electivă era aprobat fără modificări de Corpul Ponderator, era supus sancţiunii Domnului. În cazul în care proiectul de lege adoptat de Adunarea Electivă fusese amendat în Camera Superioară, prima cameră relua dezbaterile asupra acestuia cu amendamentele propuse. Dacă amendamentele erau aprobate în a doua dezbatere a Adunării Elective, proiectul respectiv era supus sancţiunii Domnului.

Membrii Adunării Elective urmau a fi desemnaţi prin alegeri. În schimb, membrii Corpului Ponderator se împărţeau în două categorii:

a) membri de drept (mitropolitul ţării; episcopii eparhioţi; primul preşedinte al Curţii de Casaţie; cel mai vechi dintre generalii armatei în activitate);

b) 64 de membri numiţi de Domn, 32 dintre aceştia fiind numiţi dintre personalităţile remarcabile în diferite domenii de activitate şi care aveau o mare experienţă în domeniul respectiv. Cealaltă jumătate provenea dintre membrii consiliilor generale ale districtelor, fiind numit câte unul din fiecare judeţ.

Membrii Corpului Ponderator care fuseseră numiţi de Domn se reînnoiau în proporţie de 1/3 din doi în doi ani. Durata mandatului a rămas neschimbată.

La 11 februarie 1866, Cuza este silit să abdice şi se instituie o Locotenenţă Domnească până la desemnarea noului şef al statului. Pentru a curma luptele interne între partidele politice şi pretendenţii la tron pământeni, se optează pentru oferirea tronului Principatelor Române unui prinţ străin. Prin intervenţia abilă şi stăruitoare a fruntaşului liberal Ion Brătianu, succesorul Domnului Alexandru Ioan Cuza – singurul Domn pământean al celor două Principate Unite – este desemnat, în urma unui plebiscit, prinţul Carol de Hohenzollern, care acceptă tronul sub numele de Carol I. La scurtă vreme, noul Domn promulgă o constituţie care marchează începutul celui de al patrulea ciclu constituţional.

BCU IAŞI

Capitolul II
Monarhia constituţională (parlamentară) 1866-1938. Constituţiile democratice

Secţiunea 1. Consideraţii preliminare

Constituţia adoptată în 1866 a inaugurat un nou ciclu constituţional în istoria politică a poporului român. Caracteristica sa cea mai importantă, după părerea noastră, constă în racordarea deplină a structurilor de guvernare româneşti modelului apusean de conducerea politică[1].

Cât de potrivite erau aceste noi structuri realităţilor politice şi economice ale poporului nostru, temperamentului său şi psihologiei sale, culturii sale politice, reprezintă o altă problemă, asupra căreia nu insistăm mai mult decât evocând conţinutul unei scrisori adresate principelui Carol I de către o persoană din anturajul Împăratului Ludovic Napoleon, care avusese un rol principal în alegerea succesorului lui Cuza. Scrisoarea se referă la caracterul prea liberal al Constituţiei din 1866 căruia îi lipsea „un mic grăunte de absolutism", mai potrivit firii sufleteşti a românilor decât marile idei liberale[2].

Aşa cum aprecia marele istoric A.D. Xenopol, „Constituţia din 1866 era fără îndoială cea mai liberală din Europa. Luată după cea belgiană, ea o depăşea în unele priviri. Un aşezământ însă nu poate să se implânteze într-o ţară care nu este pregătită, prin mintea ei, a-l primi; el poate să deştepte şi să grăbească pregătirea acestor minţi; dar până să se îndeplinească lucrul, va fi o discordanţă între starea de fapt şi îmbrăcămintea juridică"[3].

Constituţia are marele merit că a consacrat într-o formă juridică fundamentală instrumentele democratice de guvernare şi, mai ales, că a consolidat autonomia de fapt a celor două Principate Româneşti.

Introducerea regimului parlamentar democratic, consfinţirea unei game largi de drepturi şi libertăţi publice, proclamarea principiului separaţiei puterilor, consacrarea

---

[1] Pentru o prezentare de ansamblu din perspectiva instituţională a perioadei, a se vedea *I. Mamina*, Monarhia constituţională în România. Enciclopedie politică (1866-1938), Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2000; *A. Iordache*, Instituirea monarhiei constituţionale şi a regimului parlamentar din România, Ed. Majadhonda, Bucureşti, 1997; *M. Guţan*, op. cit., p. 229-231.

[2] A se vedea *A.D. Xenopol*, Istoria partidelor politice în România, Ed. Albert Baer, Bucureşti, 1910, p. 457.

[3] Idem, p. 546.

monarhiei ereditare, modernizarea, în lumina principiilor constituţionale a întregii administraţii publice centrale şi locale reprezintă trăsături definitorii ale ciclului constituţional respectiv.

Iniţial, ciclul constituţional a reflectat ideile politice şi concepţiile filozofice întemeiate pe liberalismul clasic, în care accentul cădea pe individ, pe inviolabilitatea şi caracterul sacru al proprietăţii, pe rolul redus al statului în viaţa socială. Între aceşti parametri s-a derulat ciclul constituţional până la adoptarea Constituţiei din 1938.

Legea fundamentală din 1923 a preluat principiile constituţionale ale Aşezământului din 1866, dar le-a conferit o nouă platformă de aplicare, întemeiată pe concepţia neoliberalismului[1]. Potrivit acestei concepţii, nu individul ocupă locul central în desfăşurarea vieţii sociale, ci statul devenit „statul-antreprenor". Această nouă concepţie s-a repercutat asupra conţinutului şi formelor de manifestare ale ciclului constituţional respectiv, facilitând poate, printr-un paradox, calea degenerării sale şi a apariţiei unui nou proces ciclic.

Ciclul constituţional a parcurs un proces ascendent, al cărui punct culminant l-a constituit Legea fundamentală din 1923. După adoptarea Legii fundamentale din 1923, s-a produs o dezvoltare accentuată a tuturor factorilor instituţionali de putere, un reviriment al legislaţiei cu caracter unificator la nivelul întregii ţări. A fost, de asemenea, impulsionată dezvoltarea social-economică a ţării, a culturii naţionale.

Viaţa partidelor politice a cunoscut un progres remarcabil. În întreaga viaţă social- politică, economică, culturală se înregistrează progrese deosebite. Pe plan juridic trebuie menţionată vasta activitate a parlamentului pentru unificarea legislativă a României întregite. Opera legislativă realizată în perioada interbelică este remarcabilă, poate şi datorită unei strălucite generaţii de jurişti şi oameni politici. Niciodată România nu a avut atât de mulţi şi de eminenţi jurişti – dascăli, magistraţi, avocaţi, ca în perioada interbelică.

După revenirea în ţară a lui Carol al II-lea şi „detronarea" de către acesta a fiului său minor, Mihai, căruia i-a conferit, în schimb, titlul de „Mare Voievod de Alba Iulia", se înregistrează începutul unei bătălii constituţionale între Regele Carol al II-lea şi unii lideri politici, îndeosebi Iuliu Maniu, preşedintele Partidului Naţional Ţărănesc, miza fiind supremaţia în stat a monarhului sau continuarea democraţiei parlamentare, controlate însă de partidul respectiv. În viaţa politică încep să se manifeste unele semne clare ale unor disfuncţionalităţi generate, în parte, de partidele politice, ca şi de ineficienţa unor mecanisme constituţionale de exercitare a puterii, îndeosebi în ceea ce priveşte raporturile între guvern şi Rege. Cu toate acestea, regimul politic îşi conservă caracteristicile sale parlamentare.

Parlamentul este în continuare raţionalizat, lupta pentru putere ducându-se în principal nu între legislativ şi executiv, ci între Rege şi primul-ministru, devenit Preşedintele Consiliul de Miniştri.

---

[1] Pentru o analiză detaliată a neoliberalismului asupra vieţii politice româneşti, a se vedea *D. Hurezeanu*, Grila liberală a modernizării politice a României după primul război mondial, în Societate şi cultură nr. 1/1996.

Spre sfârșitul anului 1937, puterea executivă căpătase deja preponderență față de puterea legislativă. Ultima parte a ciclului constituțional a înregistrat un regres evident al forțelor politice legat de democrația parlamentară, manifestat, între altele, prin incapacitatea acestora de a face față ascensiunii mișcării politice de dreapta care amenința prin violență și persuasiune naționalistă și religioasă să acapareze puterea în stat.

Secțiunea a 2-a. Constituția din 1866

Constituantul din 1866 nu a ținut seama de tradițiile constituționale românești și a elaborat o Constituție care este, practic, o traducere fidelă a Constituției Belgiei din 1831. Constituția a stabilit următoarele principii:

a) principiul suveranității naționale (art. 31);
b) principiul monarhiei ereditare (art. 82);
c) principiul inviolabilității monarhului (art. 92);
d) principiul guvernării reprezentative (art. 31);
e) principiul responsabilității ministeriale (art. 92);
f) principiul separației puterilor (art. 32; art. 35; art. 36);
g) principiul rigidității Constituției (art. 129);
h) principiul supremației Constituției (art. 128)[1].

O privire generală asupra Constituției justifică aprecierea că aceasta a marcat introducerea definitivă a instituțiilor de guvernare de tip reprezentativ în organizarea de stat a României[2]. Față de celelalte acte constituționale anterioare, Constituția din 1866, deși își are un izvor ideologic necontestat în Constituția Belgiei din 1831, este un document cu caracter național cert[3].

---

[1] *P. Negulescu*, Curs de drept constituțional român, București, 1927, p. 229, 230. Pentru o privire de ansamblu a conținutului Constituției, a se vedea *G.G. Meitani*, Studie asupra Constituțiunei Românilor sau explicarea Pactului nostru fundamental de la 1 iulie 1866, București, 1880.

[2] A se vedea Al. *Pencovici* Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunii și Legei electorale din România, Tipografia Statului, București, 1883, p. 27; *S.L. Damean* (coord.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi, Ed. Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2014, p. 56-78.

[3] Aristide Pascal, raportorul comisiei constituționale care a examinat proiectul Constituției și i-a propus forma finală dezbătută în Adunarea Constituantă, preciza în raportul său că „Nimeni nu poate să cunoască mai bine forma cea mai convenabilă a Constituțiunii unei națiuni decât națiunea însăși. Sunt mulți ani de când Românii au primit din mâini străine Constituțiunea lor, de când au primit de la alții ceea ce trebuia să fie propria lor operă. Aceasta este cauza pentru care nici una din Constituțiunile ce Românii au avut până acum nu a putut prinde rădăcini în România, nu a putut satisface dorințele și trebuințele acestei națiuni. Acesta este motivul pentru care nici una din aceste Constituțiuni nu a putut avea o durată mai lungă; și frecventa schimbare a Constituțiunilor este o cauză de desordine și de nestabilitate care opresce pe o națiune în calea progresului ei material și intelectual" (*Al. Pencovici*, op. cit.,

Aşa cum s-a afirmat în literatura noastră istorică, Constituţia din 1866 a contribuit la „alinierea" României lângă ţări înaintate ale vremii, cel puţin în privinţa „proclamării" principiilor fundamentale ale sistemului ei constituţional[1]. Cu toate acestea, prin sistemul electoral introdus, bazat pe un cens de avere ridicat, ca şi prin stabilirea a patru colegii electorale, faţă de cele trei prevăzute în proiect, Constituţia din anul 1866 corespundea intereselor păturilor sociale privilegiate – marilor moşieri conservatori şi vârfurile burgheziei liberale. Acestea erau interesate să-şi conserve puterea, chiar dacă între ele se purtau aprige confruntări parlamentare[2].

Proiectul Constituţiei a fost întocmit de către o comisie a Consiliului de Stat care a prelucrat un proiect mai vechi pregătit de Comisia Centrală de la Focşani, în urmă cu şapte ani. După ce proiectul Constituţiei a fost definitivat de Consiliul de Stat şi aprobat de către guvern (Consiliul de Miniştri), a fost prezentat în numele Locotenenţei Domneşti, instituite după abdicarea principelui Al.I. Cuza, noii Adunări Elective constituită cu puţină vreme în urmă.

Proiectul a fost dezbătut în Adunarea Electivă şi votat de aceasta, fără a fi însă supus şi discuţiei în Senat – al doilea for legislativ. Datorită acestei omisiuni, în istoriografie se consideră că Aşezământul fundamental din 1866 a fost adoptat printr-o procedură neconstituţională[3].

Constituţia a reflectat condiţiile social-economice şi politice ale ţării existente în acea vreme prin prisma doctrinelor şi a intereselor celor două partide politice ce îşi disputau în parlament puterea şi influenţa politică: conservatorii şi liberalii.

Paradoxal, majoritari în Adunarea Electivă, dar ponderaţi şi chiar timizi în faţa adversarilor lor de partid, liberalii nu au reuşit să se impună în procesul de definitivare a proiectului constituţional. Indiferent însă de conjunctura politică în care a fost adoptată, de interesele social-economice pe care le-a favorizat şi le-a reprezentat ca interese generale ale societăţii româneşti, Actul fundamental al ţării a avut un rol pozitiv în consolidarea instituţiilor burgheze şi a statului naţional creat în 24 ianuarie 1859[4].

Merită a fi remarcat, înainte de toate, faptul că în Constituţie nu se face nicio referire expresă la raporturile de suzeranitate între statul român şi Imperiul Otoman. România se prezenta la acea vreme – datorită în primul rând, domnitorului Cuza şi guvernanţilor patrioţi pe care acesta s-a bazat timp de şapte ani – ca un stat suveran[5], şi nu ca o „parte integrantă" a Turciei, aşa cum pretindea aceasta[1].

---

p. 23-24); A se vedea şi *C. Angelescu*, Izvoarele Constituţiei române de la 1866, Impr. Fundaţiei Culturale „Principele Carol", Bucureşti, 1926.

[1] *D. Berindei*, Societatea românească în vremea lui Carol I (1866-1876), Ed. Militară, Bucureşti, 1992, p. 112. A se vedea şi *A. Stan*, Putere politică şi democraţie în România. 1858-1918, Ed. Albatros, Bucureşti, 1995, p. 40-47.

[2] *T. Drăganu*, Începutul şi dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916, Dacia, Cluj, 1991, p. 181-189.

[3] *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, Ed. Academiei, Bucureşti, 1987, p. 67.

[4] *Gh. Platon*, Istoria modernă a României, Bucureşti, 1985, p. 209.

[5] În Constituţie există unele prevederi de natură a limita sau îngrădi suveranitatea statului român, dar acestea nu au avut o importanţă hotărâtoare. Ne referim îndeosebi la limitarea

În ansamblul întregii Constituţii, o importanţă fundamentală o are art. 1, potrivit căruia „Principatele Unite Române constituie un singur stat indivizibil, sub denumirea de România". Constituantul a consacrat, astfel, la nivel de principiu fundamental, actul politic al Unirii din 24 ianuarie 1859, întărind prin voinţa suverană a reprezentanţilor naţiunii în Adunarea Electivă, caracterul unitar al statului. Potrivit articolului respectiv, orice tendinţă separatistă a celor două teritorii româneşti unite în ianuarie 1859 putea fi considerată neconstituţională.

Mai mult, acelaşi articol consacra în termeni constituţionali denumirea de România ca sinteză statală a unirii Principatelor Române. De asemenea, s-a statuat că România este un stat indivizibil, al cărui teritoriu era declarat inalienabil, ceea ce, pe de-o parte, tindea să confere caracterul suveran al statului român, iar pe de altă parte, se punea o stavilă împotriva Turciei de a mai negocia cu alte puteri pe seama teritoriului statului român.

Titlul II al Constituţiei, intitulat sugestiv *Despre drepturile românilor*, avea o importanţă socială şi politică fundamentală, întrucât proclama – este adevărat, într-o manieră formală, declarativă – drepturile de esenţă democratică în acea vreme. Exercitarea drepturilor şi libertăţilor constituţionale a avut o importanţă deosebită pentru dezvoltarea ulterioară a statului român, consolidând instituţiile statului, raporturile între acesta şi cetăţenii săi. În plus, ele au facilitat extinderea unei practici democratice de exercitare a puterii.

Constituţia a proclamat, printre altele, libertatea conştiinţei, a învăţământului, libertatea de asociere, a presei, ca şi libertatea întrunirilor. Toţi românii erau declaraţi „egali înaintea legii şi datori a contribui fără deosebire la dările şi sarcinile publice". Egalitatea era întărită şi de dispoziţia potrivit căreia „privilegiile, scutirile şi monopolurile de clasă" erau desfiinţate, împreună cu „titlurile de nobleţe străină, precum: principi, grofi, baroni şi alte asemenea", considerate contrarii şi „vechiului aşezământ al ţării"[2].

Articolul 19 din Constituţie consacra proprietatea de orice natură, precum şi toate creanţele asupra statului ca fiind sacre şi inviolabile. Constituţia a consacrat principiul separaţiei puterilor ca principiu fundamental de organizare şi funcţionare a instituţiilor statului. Astfel, puterea legislativă se exercita „colectiv de Domn şi Reprezentaţiunea Naţională", puterea executivă a fost încredinţată Domnului, care o exercita potrivit Constituţiei, iar puterea judecătorească, curţilor şi tribunalelor.

Articolul 31 afirma principiul suveranităţii naţionale şi al guvernării reprezentative („Toate puterile statului emană de la naţiune care nu le poate exercita decât

---

indirectă a şefului statului de a încheia tratate sau convenţii în alte domenii decât cele necesare „pentru comerţ, navigaţiune şi alte asemenea" (art. 93). În schimb, art. 123 prevedea că „nicio trupă străină nu va putea fi admisă în serviciul statului, nici ocupa teritoriul României, nici trece pe el decât în puterea unei anumite legi". De asemenea, domnitorul avea dreptul de a conferi decoraţii româneşti şi de „a bate monedă", acestea fiind atribuţii de suveranitate naţională.

[1] A se vedea, în acest sens, contraproiectul întocmit de guvernul român la proiectul actului de recunoaştere de către Turcia a Prinţului Carol ca principe al Principatelor Unite Române, în Memoriile Regelui Carol I al României, vol. I, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992, p. 87-89.

[2] A se vedea, pentru detalii, *G.G. Meitani*, op. cit., p. 41-140.

numai prin delegaţiune şi după principiile şi regulile aşezate în Constituţiunea de faţă"). Iniţiativa legislativă aparţine fiecărei Camere, precum şi şefului statului, considerat a fi o componentă („ramură") a puterii legislative. Pentru a fi adoptată şi pusă în executare, orice lege trebuia să fie „aprobată", potrivit procedurii constituţionale, de către toate cele trei „ramuri ale puterii legiuitoare".

Nicio lege nu putea fi supusă sancţionării şefului statului decât după ce fusese votată în cele două adunări ale Reprezentanţei naţionale. Parlamentul – „Reprezentanţa Naţională" – era bicameral[1)], ceea ce contravenea tradiţiilor şi cutumei constituţionale[2)]. Opţiunea pentru păstrarea Senatului – introdus de Alexandru Ioan Cuza – s-a datorat în parte şi poziţiei lui Carol I care a insistat pentru modificarea proiectului, prin introducerea celei de a doua camere legislative[3)].

Membrii parlamentului (Adunarea Deputaţilor şi Senatul) reprezentau naţiunea, nu numai judeţul sau localitatea. Adunarea Deputaţilor – prima cameră legislativă – era compusă din deputaţi aleşi în patru colegii electorale constituite după censul de avere a fiecărui alegător: colegiul întâi cuprindea alegătorii având un venit funciar de cel puţin 300 galbeni, colegiul II cuprindea alegătorii având un venit între 100 şi 300 galbeni; colegiul III (al oraşelor), cuprindea alegătorii comercianţi şi industriaşi care plăteau un impozit („o dare") de 80 lei şi colegiul IV care era constituit din „toţi acei care plătesc a dare către stat oricât de mică şi care nu intră în niciuna din categoriile de mai sus".

Mandatul deputaţilor era de patru ani. Senatorii erau aleşi câte doi de fiecare judeţ în două colegii: un senator în colegiul I compus din proprietarii de fonduri funciare din judeţul respectiv, având un venit (din aceste fonduri) de cel puţin 300 galbeni. Celălalt senator era ales în al doilea colegiu (al oraşelor) compus din proprietarii de bunuri imobile („proprietarii de nemişcătoare") având un venit mai mic decât 300 galbeni.

Universitatea din Bucureşti, ca şi cea din Iaşi, erau reprezentate prin câte un senator desemnat de corpul profesoral al celor două instituţii de învăţământ superior.

Din Senat mai făceau parte, ca membrii de drept, moştenitorul tronului, la împlinirea vârstei de 18 ani (cu drept de a vota de la împlinirea vârstei de 25 de ani), mitropoliţii şi episcopii eparhioţi. Mandatul senatorilor aleşi era de opt ani, jumătate din numărul acestora fiind reînnoit la fiecare patru ani prin tragere la sorţi a unuia dintre senatorii din fiecare judeţ. Condiţiile de eligibilitate pentru Adunarea Deputaţilor au fost stipulate în art. 66 şi, respectiv, pentru Senat, în art. 74 din Constituţie. Spre a fi eligibil în prima cameră, candidatul trebuia:

a) să fie român din naştere sau să fi primit marea împământenire;

b) să se bucure de drepturile civile şi politice;

[1)] Proiectul constituţiei a prevăzut un parlament unicameral.

[2)] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Organizarea bicamerală a Parlamentului României între tradiţie şi oportunism politic, în Pandectele Române nr. 7/2014; Profesorul Anibal Theodorescu spunea că „...în afară de Adunarea Ţării, *obştească adunare*, a cărei alcătuire a fost hotărâtă pentru prima oară în 1831 de către regulamentul organic, nu întâlnim la noi existenţa concomitentă a vreunui alt corp sau a altei adunări, care să fi fost chemată a juca în Stat acelaşi rol ca şi cea dintâi". (*A. Theodorescu*, Principii de reorganizare a Senatului, Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, Anul II, nr. 1-3. 1920, p. 99).

[3)] A se vedea, în acest sens, Memoriile Regelui Carol I al României, vol. I, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992, p. 70.

c) să aibă vârsta de 25 de ani împliniți;

d) să aibă domiciliul în România.

Incapacitățile electorale au fost prevăzute în Legea electorală.

Pentru a fi aleși, candidații pentru mandatul de senator trebuiau să îndeplinească, în afară de un anumit număr de voturi, următoarele condiții:

a) să fie român din naștere sau naturalizat;

b) să se bucure de drepturile civile și politice;

c) să aibă domiciliul în România;

d) să aibă vârsta de 40 de ani;

e) să aibă un venit de orice natură de 800 galbeni.

Față de Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris, prevederile Constituției din anul 1866 referitoare la componența Senatului erau mai democratice, întrucât șeful statului nu mai deținea prerogativa de a numi un anumit număr de senatori[1)].

În ceea ce privește șeful statului – „Domn" – Constituția a introdus două schimbări fundamentale față de situația anterioară: domnia electivă tradițională în trecutul constituțional al țării a fost înlocuită cu domnia ereditară; s-a renunțat la „domniile pământene", adică la condiția ca șeful statului să fie desemnat dintre români[2)].

Legea fundamentală stipula în art. 82 că „puterile constituționale ale domnului sunt ereditare, în linie coborâtoare directă și legitimă a măriei sale principelui Carol I de Hohenzollern Sigmaringen, din bărbat în bărbat prin ordinul de primogenitură și cu excluderea perpetuă a femeilor și coborâtorilor lor".

Din punct de vedere al formei de guvernământ, Constituția a întărit caracterul cvasimonarhic al statului român, în favoarea căruia se pronunțaseră unele dintre fostele puteri garante ale principatelor cu un deceniu în urmă[3)]. Regimul politic instituit avea un caracter parlamentar.

Domnitorul presta, la urcarea pe tron, în fața celor două camere reunite, următorul jurământ: „Jur de a păzi Constituțiunea și Legile poporului român, de a menține drepturile lui naționale și integritatea teritoriului".

[1)] Potrivit art. 7 al Statutului Dezvoltător al Convenției de la Paris (1858), Senatul („Corpul ponderatoriu") se compunea din: mitropoliții țării, episcopii eparhiilor; primul președinte al Curții de Casație; cel mai vechi general al armatei aflat în activitate, la care se adăugau 64 de senatori, numiți de domn (32 dintre persoanele recomandabile prin meritul și experiența lor, restul dintre membrii consiliilor generale ale districtelor și, anume câte unul din fiecare județ).

[2)] A se vedea, în același sens, *D. Berindei*, op. cit., p. 115.

[3)] În Protocolul nr. 6 al Conferinței de la Viena privind problemele regimului politic al Moldovei și Țării Românești, reprezentantul guvernului francez, baronul de Bourquekey aprecia că „un sistem de guvernare (al Principatelor Unite, n.n.) care s-ar apropia în cea mai mare măsură de tipul monarhic ar fi singurul care ar corespunde în întregime scopului propus". „Autoritatea supremă (adică șeful statului, n.n.) ar trebui deci, să fie ereditară, dacă voim ca ea să îndeplinească, în mod profitabil, rolul important ce i-ar fi desemnat" [a se vedea Românii la 1859. Unirea Principatelor Române în conștiința europeană (Documente externe), vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984, p. 51-53].

Puterile şefului statului erau considerabil mai reduse decât cele ale Principelui Cuza. De altfel, actele sale trebuiau contrasemnate de un ministru, care îşi asuma, prin aceasta, răspunderea pentru acest act.

Printre atribuţiile Domnului menţionăm:

a) sancţionarea şi promulgarea legilor;

b) numirea şi revocarea miniştrilor;

c) numirea şi confirmarea în toate funcţiile publice;

d) elaborarea regulamentelor necesare pentru executarea legilor, fără a putea, însă, să le modifice sau să le suspende;

e) exercitarea funcţiei de şef al puterii armate;

f) conferirea gradelor militare şi a decoraţiilor;

g) emiterea monedei naţionale;

h) încheierea cu alte state a „convenţiunilor necesare pentru comerţ, navigaţiune şi alte asemenea".

Ca un segment al puterii legislative, Domnul deţinea dreptul de iniţiativă legislativă. Art. 32 din Constituţie prevedea că „orice lege cere învoirea a câtor trele ramuri ale puterii legiuitoare. Nicio lege nu poate fi supusă sancţiunii Domnului, decât după ce se va fi discutat şi votat liber de majoritatea ambelor adunări". Domnul putea refuza sancţionarea unui proiect de lege votat de cele două foruri legislative (art. 93).

Constituţia nu prevedea în acest sens nici motivele care îl puteau îndreptăţi pe şeful statului să refuze aprobarea (sancţionarea) unei legi, nici procedura ulterioară refuzului de a sancţiona legea respectivă. Prin urmare, dreptul de veto avea un caracter absolut. Carol I nu a făcut însă niciodată uz de această prerogativă constituţională[1)].

Domnul putea convoca cele două camere în sesiune ordinară, precum şi în sesiune extraordinară. De asemenea, acesta deţinea dreptul de a dizolva ambele adunări sau numai una dintre ele. Actul de dizolvare trebuia însă să prevadă organizarea alegerilor generale pentru constituirea unui nou forum legislativ. Domnul putea, totodată, să amâne lucrările camerelor pentru un termen ce nu putea depăşi o lună. Amânarea nu putea fi dispusă din nou în aceeaşi sesiune fără consimţământul celor două camere legislative.

Caracterul constituţional al instituţiei Şefului Statului era pus în lumină şi de art. 96 din Legea fundamentală, potrivit căruia Domnul nu avea alte puteri decât cele conferite expres prin Constituţie.

În ceea ce priveşte formarea guvernului, Constituţia se limita la stabilirea prerogativei Şefului Statului de a-i numi şi revoca „pe miniştrii săi". Din art. 99 din Constituţie rezultă că miniştrii puteau fi, în acelaşi timp, membri ai oricărei camere legislative, fără a avea însă şi dreptul de a vota în acest caz.

Răspunderea politică a miniştrilor era asumată în mod firesc faţă de Reprezentanţa Naţională. În afara acestei răspunderi – tipice pentru un regim politic parlamentar – miniştrii puteau fi puşi sub acuzare de oricare dintre cele două camere legislative, precum şi de Şeful Statului. Competenţa de judecată revenea, în acest caz, Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie în Secţiuni Unite (art. 101)[2)].

[1)] A se vedea *D. Berindei*, op. cit., p. 111.

[2)] A se vedea *L. Marcu*, Evoluţia democraţiei parlamentare din România în a doua jumătate a secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea, în S.D.R. nr. 1/1990.

Constituția nu oferă niciun indiciu referitor la faptele de care se puteau face vinovați miniștrii în exercitarea funcțiilor lor. În schimb, în Constituție se precizează că pentru crimele și delictele săvârșite de miniștri în afara exercitării funcțiilor lor, aceștia urmau a fi judecați de alte instanțe stabilite prin legi speciale. Prin aceeași procedură, miniștrii puteau fi acționați în justiție prin acțiuni civile intentate de părțile lezate. Punerea sub acuzare a miniștrilor nu se putea dispune decât cu majoritatea de 2/3 din numărul membrilor prezenți la ședința Camerei respective.

În art. 101 Constituția a statuat că parlamentul urma să adopte o lege care va determina cazurile de responsabilitate, pedepsele aplicabile miniștrilor și modul de urmărire judiciară a acestora, atât în privința acuzației admisă de Reprezentanța Națională, cât și în privința urmăririi lor în justiție de către părțile lezate.

Referitor la puterea judecătorească, Constituția din anul 1866 a statuat în art. 104 că nicio jurisdicție nu se poate înființa decât numai în puterea unei legi. În același timp, era interzisă crearea oricăror curți sau tribunale extraordinare.

Pe plan local, Constituția a introdus principiul descentralizării administrative și independenței comunale (art. 107). Instituțiile județene și comunale urmau a fi organizate prin legi speciale elaborate pe baza principiului menționat.

Așezământul fundamental din anul 1866 a stabilit și cadrul constituțional al instituțiilor militare reunite în „puterea armată". Dispozițiile constituționale cuprinse sub titlul „Despre Puterea Armată" reflectau, în acest sens, mutațiile produse în caracterul statului. Este vorba de unele trăsături ale acestuia, și anume trăsături proprii statului suveran.

De altfel, la 23 octombrie 1866, Turcia recunoaște alegerea lui Carol I ca Domn al Principatelor Unite și, totodată, acceptă unirea definitivă a celor două Țări Românești într-un singur stat, emancipat de sub tutela puterilor garante[1)].

Sancționată și promulgată de Carol I la 30/12 iulie 1866, Constituția avea să stimuleze dezvoltarea rapidă a întregii vieți social-economice și politice subsumată înfăptuirii unui nou obiectiv național: cucerirea independenței depline a țării.

Constituția din 1866 a fost modificată la 12 octombrie 1879[2)], la 8 iunie 1884[3)], la 19 iulie 1917[4)].

În anul 1918 dispozițiile Legii fundamentale sunt extinse în provinciile istorice românești, unite în acel an cu țara prin voința suverană a poporului din aceste

---

[1)] *E. Focșeneanu*, Istoria constituțională a României, 1859-1991, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 33.

[2)] S-a modificat art. 7, ca efect al art. 44 din Tratatul de pace de la Berlin din 1/13 iulie 1878. Inițial, art. 1 alin. (2) prevedea că „numai străinii de rituri creștine pot dobândi împământenirea". Prin revizuire, articolul a căpătat următoarea formulare: art. 7 – „Diferența de credințe religioase și confesiuni nu constituie în România o piedică pentru a dobândi drepturi civile și politice și a le exercita" (M.Of. nr. 232/13 din 25 octombrie 1879).

[3)] S-a lărgit baza electorală prin suprimarea de fapt a colegiului I rezervat reprezentanților marii proprietăți funciare. Totodată, a fost extins dreptul de vot tuturor celor ce știau să scrie și să citească. A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, op. cit., p. 196-200.

[4)] S-au revizuit art. 19, 57 și 67 în vederea creării condițiilor împroprietăririi țăranilor și acordării votului universal. Din cauza războiului, revizuirile nu au fost operate. Mai mult, urmau a fi corelate și cu alte texte constituționale rămase nemodificate.

teritorii, exprimată prin instrumente constituţionale[1]. Extinderea formală a Legii fundamentale este apoi completată printr-o suită de decrete-legi prin care se organizează, în noile teritorii, serviciile publice[2].

O privire concluzivă asupra conţinutului Aşezământului fundamental din anul 1866, raportat la realităţile social-politice şi economice ale Principatelor româneşti în acea vreme, la tradiţiile constituţionale ale poporului, la aspiraţiile sale de organizare modernă şi, nu în ultimul rând, la raporturile de forţe pe arena europeană şi în Balcani în epoca respectivă – în care principatele danubiene erau sortite să joace rolul de stat-tampon între Austria, Rusia şi Turcia – permite constarea că acesta a avut un rol pozitiv în dezvoltarea României.

Constituţia din 1866 se depărtează de la tradiţia şi cutuma constituţionale ale poporului nostru. În unele articole ale sale este chiar opusul acestora. O asemenea opoziţie era inevitabilă, deoarece Constituţia românească este aproape o copie fidelă a Constituţiei belgiene din anul 1831. „Constituţia de la 1866 este izvorâtă dintr-o simplă operă de traducere a unei constituţii apusene; ea n-are absolut nicio legătură cu trecutul nostru propriu şi nu reprezintă nicio elaborare particulară nouă"[3].

„Împrumutul" sau imitarea formală a unei constituţii străine, neconforme spiritului naţional al poporului român, realităţilor sociale şi politice, culturii politice a claselor aflate la putere, s-a datorat generaţiei de boieri educaţi în capitalele europene în spiritul concepţiilor liberale occidentale.

Aceste concepţii moderne, apărute în alte condiţii economice, culturale şi social-politice, au fost transpuse întocmai unei ţări „care a fost îngenunchiată sub jugul cel

---

[1] Decretul nr. 842 din 9 aprilie 1918 pentru aprobarea votului Sfatului Ţării din Basarabia privitor la alipirea acesteia la Regatul României (M.Of. nr. 8 din 10 aprilie 1918); Decretul nr. 3744 din 18 decembrie 1918 privitor la Unirea Bucovinei cu Regatul României (M.Of. nr. 217 din 19 decembrie 1918); Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918 privitor la alipirea Transilvaniei la Regatul României (M.Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918).

[2] A se vedea Decretul-lege nr. 852 din 9 aprilie 1918 privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Basarabia (M.Of. nr. 8 din 10 aprilie 1918); Decretul nr. 3630 din 11 decembrie 1918 privitor la conducerea serviciilor publice în Basarabia (M.Of. nr. 211 din 12 decembrie 1918); Decretul nr. 3632 din 11 decembrie 1918 privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Transilvania (M.Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918); Decretul nr. 3745 din 18 decembrie 1918 privitor la instituirea serviciilor publice în Bucovina (M.Of. nr. 217 din 19 decembrie 1918).

[3] *N. Iorga*, Istoricul Constituţiei româneşti, în Noua Constituţie a României, reeditată sub titlul Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990, p. 25. Concepţia lui N. Iorga este criticată de I.C. Filitti, care consideră că la baza Constituţiei din 1866, a stat un proiect întocmit în 1859, inspirat, este adevărat, de Constituţia belgiană. A se vedea *I.C. Filitti*, Originile democraţiei române, în Viaţa românească, februarie, 1923; idem, Un proiect de constituţie inedit al lui Cuza Vodă la 1863, extras din Anuarul Institutului de istorie naţională din Cluj, 1929; idem, Izvoarele Constituţiei de la 1866 (originile democraţiei române), Bucureşti, 1934; *A. Rădulescu*, Influenţa belgiană, asupra dreptului român, Bucureşti, 1931; Idem, Cultura juridică românească în ultimul secol, Bucureşti, 1923.

mai aspru și a trecut deodată și fără mijlocire – după cum aprecia însuși Domnitorul Carol I – de la un regim despotic la cea mai liberală constituțiune"[1].

La începutul secolului al XX-lea, atât partidele politice influente în viața politică românească, cât și guvernele care au condus țara în această perioadă au promovat o serie de reforme sociale, dar care nu puteau fi înfăptuite în cadrul constituțional îngust prevăzut de Constituția din 1866. Pentru realizarea acestor reforme era nevoie ca parlamentul să-și lărgească aria de reprezentare, ceea ce nu era posibil în condițiile accesului la vot pe baza censului de avere și a colegiilor electorale existente.

Constituția din 1866 a fost revizuită în 1884, prevăzându-se, între altele, că întregul corp electoral este împărțit în fiecare județ în trei colegii (art. 58). În consecință, a fost modificat și sistemul electoral, în locul celor patru colegii rămânând doar trei, pentru Adunarea Deputaților primele două fiind contopite într-un singur colegiu[2]. În urma acestei modificări electorale s-a schimbat ponderea raporturilor între cele două clase sociale: moșierimea și burghezia[3]. În noul Parlament, aceasta din urmă a fost mai bine reprezentată.

Spre sfârșitul secolului al XIX-lea și la începutul secolului al XX-lea, două reforme erau cerute nu numai de populație, ci și de clasa politică: reforma agrară și introducerea votului universal. Ca atare, aceste schimbări de esență în viața socială și politică a țării au făcut obiectul preocupărilor tuturor partidelor care urmăreau reprezentarea în parlament și, evident, formarea guvernului. Mai întâi trebuia modificată Constituția, care consacra caracterul inviolabil al proprietății de orice natură și nu prevedea accesul la vot al întregii populații a țării[4].

A fost meritul Partidului Național Liberal de a anunța în septembrie 1913 cele două reforme, ceea ce a declanșat o preocupare majoră și acțiuni vizând modificarea Constituției[5]. La congresul PNL din 20 octombrie 1913 s-a votat o moțiune în care

---

[1] Scrisoare a domnitorului Carol I, publicată de Allgemaine Ausburger Zeitung în 27 ianuarie 1870 și redată de *P. Negulescu, G. Alexianu*, în Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 223.

[2] A se vedea *E. Cernea, E. Molcuț*, Istoria statului și dreptului românesc, Casa de Editură și Presă „Șansa" SRL, București, 1991, p. 216.

[3] A se vedea și *E. Popescu*, Din istoria politică a României. Constituția din 1923, Ed. Politică, București, 1983, p. 11.

[4] Proiectul de Constituție întocmit de Comisia Centrală de la Focșani în 9/21 octombrie 1859 prevedea în art. 15 alin. (1) că „Proprietatea, de orice natură, este neviolabilă. Nimene nu poate fi expropriat decât pentru o cază de interes public și printr-o dreptă și prealabilă despăgubire. O lege specială va hotărî fiecare caz de expropriere". Același text, cu nesemnificative schimbări, îl vom regăsi și în proiectul de constituție întocmit de Consiliul de Stat în 1866, precum și în proiectul supus dezbaterii Adunării Constituante în mai 1866. Constituția promulgată de domnitorul Carol I prevedea în art. 19 alin. (1) că „Proprietatea de orice natură, precum și toate creanțele asupra Statului sunt sacre și neviolabile. Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, legalmente constatată și după o dreaptă și prealabilă despăgubire".

[5] Ion I.C. Brătianu a adresat o Scrisoare deschiză în ziarul „Viitorul" din 8 septembrie 1913, în care a făcut cunoscută în mod public decizia politică a partidului său de a înfăptui reforma agrară prin expropriere (a se vedea *I.G. Duca*, Memorii, vol. I, Ed. Expres, București,

s-a prevăzut, între altele, „că se impune continuarea reformelor începute în 1907 și[1)] completarea lor prin dreptul de a întrebuința *exproprierea*, în anumite condițiuni, cu o dreaptă despăgubire, înlesnindu-se astfel o repartiție a proprietății funciare mai conformă cu interesul general. Congresul mai declară că se impune neapărat schimbarea sistemului electoral de azi; trebuie modificată organizația corpurilor legiuitoare și întocmit pentru Adunarea Deputaților *colegiul unic al tuturor știutorilor de carte cu reprezentarea minorităților*".

În ianuarie 1914, noul guvern condus de Ionel I. C. Brătianu a anunțat alegeri legislative. În Mesajul Regelui la deschiderea noilor Adunări legiuitoare s-a arătat că rostul acestora era de a trece de îndată la discutarea măsurilor pentru înfăptuirea reformei agrare și electorale[2)]. Imediat s-a propus din inițiativă parlamentară revizuirea Constituției din 1866[3)].

Propunerea de revizuire a fost prezentată de deputatul liberal M. G. Orleanu, care a cerut modificarea art. 19, 20 și 132 din Legea fundamentală[4)]. Propunerea de revizuire a intrat în procedură parlamentară, raportorii Comitetului de delegați ai secțiilor pentru revizuirea Constituției (C. Stere la Adunarea Deputaților și N.N. Săveanu la Senat) susținând convingător necesitatea exproprierii și importanța micii proprietăți funciare pentru dezvoltarea economică a țării. După cele trei lecturi procedurale ale propunerii de revizuire, cele două adunări legislative au fost dizolvate, urmând să se pronunțe asupra revizuirii Adunarea Constituantă.

Izbucnirea Primului război mondial a întrerupt însă lucrările parlamentare constituante, iar problema revizuirii constituției a fost amânată. Lucrările au fost reluate în vara anului 1917[5)]. în urma acestora fiind aprobată (la 20 iulie 1917) Legea pentru modificarea articolelor 19, 57 și 67 din Constituția din 1866[6)].

1992, p. 3. Totodată, președintele PNL i-a prezentat regelui Carol I programul partidului său și l-a convins de necesitatea celor două reforme.

[1)] A se vedea *Ș. Rădulescu Zoner* (coord.), Istoria Partidului Național Liberal, Ed. All, București, 2000, p. 159.

[2)] Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării deputaților din 21 februarie 1914, p. 1.

[3)] *E. Popescu*, op. cit., p. 22.

[4)] *Ș. Rădulescu-Zoner*, op. cit., p. 161.

[5)] În Mesajul Tronului prezentat la redeschiderea Parlamentului în decembrie 1916, Regele Ferdinand s-a declarat susținător al ambelor reforme. Mesajul viza ostașul român care „luptând pentru unitatea națională, el luptă totodată pentru desrobirea politică și economică. Vitejia lui îi dă drepturi și mai mari asupra pământului pe care-l apără și ne impune mai mult decât oricând datoria ca la sfârșitul războiului să înfăptuim reformele agrară și electorală pe temeiul cărora această Adunare constituantă a fost aleasă" (a se vedea *I.G. Duca*, op. cit., vol. III, p. 204).

[6)] Legea poate fi consultată în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României, ed. a 2-a, op. cit., p. 504-506.

Secțiunea a 3-a. Caracterul plebiscitar și constituant al Hotărârilor de unire a provinciilor istorice românești cu România și ratificarea acestora de către statul român. Problema constituțională după Marea Unire

Cele trei revizuiri ale Constituției din 1866 nu au reușit să adapteze Pactul fundamental noilor realități istorice, sociale, economice și politice ale țării, existente la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea. Intrarea României în primul război mondial și înfăptuirea aspirației poporului român la desăvârșirea unității sale naționale și statale impuneau și mai mult cerința înnoirii Constituției în așa fel încât aceasta să fie expresia fidelă „a stării reale a nevoilor" societății românești din acea vreme și, totodată, să stimuleze procesul de dezvoltare generală a țării[1)].

Aflăm care erau două dintre aceste *nevoi* în Mesajul Regelui Ferdinand adresat la 9 decembrie 1916 Reprezentanței Naționale, prin care monarhul sprijinea decizia Partidului Național Liberal de a înfăptui o reformă agrară, precum și o emancipare politică a poporului prin înlocuirea sistemului de vot cenzitar stipulat în art. 59-63 din Constituție[2)]. Liberalii aveau astfel în vedere extinderea dreptului de vot tuturor cetățenilor, fără condiții restrictive de avere.

Aceste două mari reforme democratice nu puteau fi însă înfăptuite imediat, deoarece trebuia mai întâi revizuită Constituția din 1866.

Ultima fază a primei conflagrații mondiale a cunoscut o puternică mișcare de emancipare națională și politică a popoarelor europene oprimate de către două dintre cele mai reacționare imperii: Imperiul Austro-Ungar și Imperiul Țarist. Dreptul de autodeterminare al națiunilor enunțat mai întâi de președintele american W. Wilson și recunoscut apoi, chiar și de guvernul sovietic prin „Declarația drepturilor popoarelor din Rusia" din 1917, nu a mai putut fi împiedicat să se afirme[3)].

Pentru poporul român se punea în primul rând problema desăvârșirii statului național unitar. Acest proces s-a desfășurat în câteva etape distincte[4)].

[1)] O încercare de revizuire a Constituției din 1866 în scopul realizării concordanței textului constituțional cu „starea reală a nevoilor societății românești", fusese întreprinsă, fără succes, datorită adversităților politice interne și izbucnirii războiului, în 1914. În Declarația de revizuire, întocmită de un grup de deputați și senatori, se propunea modificarea art. 19 (referitor la inviolabilitatea proprietății), precum și a art. 20 și 132 ale Pactului fundamental. Scopul acestor revizuiri era stabilirea dreptului statului de a expropria marile proprietăți agricole și de a înfăptui astfel o nouă reformă agrară în favoarea țărănimii. Se preconiza, de asemenea, o reformă democratică a sistemului electoral – practic, introducerea votului universal (pentru detalii, a se vedea *E. Popescu*, op. cit., p. 21-38).

[2)] În Mesajul Regal, abil inspirat de Ion I.C. Brătianu și I.G. Duca, Regele Ferdinand atrăgea atenția ostașilor recrutați din rândurile țărănimii și ale muncitorimii, că luptând pentru unitatea națională, luptă, totodată, pentru dezrobirea lor politică și economică.

[3)] A se vedea *C. Ionescu*, Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv, în Dreptul nr. 12/2018, p. 30-31.

[4)] Pentru detalii de natură istorică, a se vedea: *Ș. Pascu*, Făurirea statului național unitar român, vol. II, Ed. Academiei, București, 1983; *I. Popescu-Puțuri*, *A. Deac* (coord.), 1918

Prima provincie românească care şi-a exercitat dreptul de autodeterminare bazat pe trecutul său istoric, pe factori demografici, economici, culturali – şi s-a unit cu România, a fost Basarabia. Astfel, în Rezoluţia *Sfatului Ţării*, adoptată la 27 martie 1918, se menţiona că Republica Democratică Moldovenească „ruptă de Rusia acum o sută de ani şi mai bine din trupul vechei Moldove, în puterea dreptului istoric şi dreptului de neam, pe baza principiului că noroadele singure să-şi hotărască soarta lor, de azi înainte şi pentru totdeauna se uneşte cu mama sa, România"[1]. Ulterior, Rezoluţia este completată printr-o hotărâre a Sfatului Ţării prin care se renunţă la condiţiile impuse la 27 martie 1918 şi se declară „unirea necondiţionată a Basarabiei cu România Mare"[2].

Următorul pas este făcut de Congresul General al Bucovinei, care declară la 15 noiembrie 1918 „că de la fundarea Principatelor Române, Bucovina care cuprinde vechile ţinuturi ale Sucevei şi Cernăuţilor, a făcut pururea parte din Moldova, care în jurul ei s-a închegat ca stat"[3]. În consecinţă, Congresul hotărăşte „unirea necondiţionată şi pentru vecie a Bucovinei în vechile ei hotare până la Ceremuş, Colaciu şi Nistru cu Regatul României"[4].

Actul desăvârşirii Marii Uniri este înfăptuit prin „Rezoluţia Adunării Naţionale de la Alba Iulia, relativă la Unirea Transilvaniei cu România" adoptată la 18 noiembrie – 1 decembrie 1918. În document se arată că „Adunarea Naţională a tuturor Românilor din Transilvania, Banat şi Ţara Ungurească, adunaţi prin reprezentanţii lor îndreptăţiţi la Alba Iulia în ziua de 18 noiembrie 1918, decretează unirea acelor Români şi a tuturor teritoriilor locuite de dânşii cu România. Adunarea Naţională proclamă îndeosebi dreptul inalienabil al naţiunii române la întreg Banatul cuprins între râurile Mureş, Tisa şi Dunăre"[5].

Procesul de unire pe baze naţionale a tuturor românilor într-un singur stat s-a încheiat la 1 Decembrie 1918, odată cu adoptarea Rezoluţiei Adunării Naţionale de la Alba Iulia. În art. I din Rezoluţie se proclamă solemn că *„Adunarea naţională a tuturor Românilor din Transilvania, Banat şi Ţara Ungurească, adunaţi prin reprezentanţii lor îndreptăţiţi la Alba-Iulia în ziua de 18 Noiembrie/1 Decembrie 1918, decretează unirea acelor români şi a tuturor teritoriilor locuite de dânşii cu România. Adunarea Naţională proclamă îndeosebi dreptul inalienabil al naţiunii române la întreg Banatul, cuprins între răurile Mureş, Tisa şi Dunăre."*[6]

Unirea Transilvaniei cu România, Ed. Politică, Bucureşti, 1978, p. 592-634; *I. Nistor*, Istoria Basarabiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 282-295; *I. Nistor*, Istoria Bucovinei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 380-414.

[1] A se vedea *C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi uzuale, vol. VIII (1913-1919), p. 1110.

[2] Idem, p. 1111.

[3] Idem, p. 1177.

[4] Idem, p. 1178.

[5] Idem, p. 1162-1163.

[6] *C. Ionescu*, op. cit., p. 554. Referirea la „întreg Banatul" se datora art. IV din Tratatul încheiat de România la 4/17 august 1916 cu Franţa, Marea Britanie, Italia şi Rusia, prin care

Rezoluția preciza în art. II că *„Adunarea națională rezervă teritoriilor sus indicate autonomie provizorie până la întrunirea Constituantei aleasă pe baza votului universal"*.

Caracterul provizoriu al autonomiei se datora faptului că numai o Adunare Constituantă larg reprezentativă avea deplină legitimitate să stabilească în mod concret măsurile de autonomie[1]. De altfel, aceeași Rezoluție a fixat cadrul de acordare a autonomiei în art. III pct. I (dreptul de a se instrui, administra și judeca în limba proprie, precum și dreptul de reprezentare în Parlament și în administrația publică centrală și locală) și în pct. 2 al aceluiași articol (autonomie confesională).

Art. III din Rezoluție proclama printre principiile fundamentale ale alcătuirii noului Stat Român, *„Deplina libertate națională pentru toate popoarele conlocuitoare. Fiecare popor se va instrui, administra și judeca în limba sa proprie, prin indivizi din sânul său și fiecare popor va primi drept de reprezentare în Corpurile legiuitoare și la guvernarea țării în proporție cu numărul indivizilor ce-l alcătuiesc"*.

Din textul citat rezultă cu claritate și domeniile vieții sociale în care urmau să se aplice măsurile de autonomie: dreptul de instruire și educație în limba maternă, dreptul de a utiliza propria limbă în administrație și justiție, inclusiv, dreptul indivizilor aparținând minorităților naționale de a fi judecați de magistrați recrutați din grupul etnic respectiv, dreptul de a fi reprezentați în Parlament și în sistemul central și local de guvernare proporțional cu ponderea acestora în totalul populației.

Art. III din Rezoluție avea un conținut mult mai larg decât art. 11 din Tratatul privind minoritățile, semnat la 9 decembrie 1919, care se referea doar la comunitățile de secui și sași, cărora li se recunoștea autonomia locală în privința „chestiunilor religioase și școlare"[2].

Totodată, Rezoluția promova în art. III pct. 2 o deplină autonomie confesională pentru toate cultele existente în statul român. Problema autonomiei confesionale a minorităților etnice și a învățământului în limba proprie a acestora a fost reluată în cadrul dezbaterilor Constituantei din 1923, între alții, de către Nicolae Iorga[3].

---

puterile Antantei garantau Regatului Român alipirea după război a provinciilor istorice românești la statul român.

[1] Caracterul provizoriu al autonomiei a fost explicat de Iuliu Maniu în cuvântarea sa rostită la Alba Iulia la 1 decembrie 1918: „... Onorată Adunare Națională! Când decretăm unirea noastră cu Regatul Român, nu putem lăsa din vedere necesitatea unui timp de tranziție, în decursul căruia va trebui să se concordeze diferențele și particularitățile diferitelor instituțiuni de drept. Schimbări radicale nu se pot înfăptui în câteva zile. Mai ales nu schimbările proiectate în administrație și justiție. De aceea proiectul de rezoluțiune prezentat d-voastră prevede pentru acest scurt timp de tranziție o autonomie provizorie a ținuturilor acum unite cu Regatul Român, ceea ce însă nu atinge faptul necondiționatei noastre alipiri către România..." *(Marea Unire la 1 Decembrie 1918*, cit. supra, p. 104-105).

[2] Art. 11 din Tratat prevedea că: „România consimte să acorde, sub controlul statului român, comunităților secuilor și sașilor, în Transilvania, autonomia locală, în ce privește chestiunile religioase și școlare". Prin urmare, Rezoluția nu a prevăzut nici autonomie teritorială, nici politică.

[3] A se vedea pe larg *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe, Editura Tipografiei „Curierul

Referirile la regimul de autonomie făcute în Rezoluția de la Alba Iulia trebuie înțelese în interpretarea lor corectă. Actul unirii Transilvaniei cu Regatul Român a stabilit un regim de autonomie în anumite domenii ale vieții sociale, precis menționate în Rezoluție.

Cu toate acestea, în acea perioadă, ca și în prezent, se încearcă să se acrediteze ideea falsă, nesusținută prin nici un document, că Rezoluția acorda o autonomie deplină populației ardelene față de Regat. Astfel de idei au fost respinse de Maniu cu mai multe ocazii. Într-o conferință pe tema minorităților, Iuliu Maniu a arătat următoarele: „Minoritățile din ținuturile de peste Carpați se năzuiesc însă a explica această Hotărâre (este vorba de Hotărârea de unire a Transilvaniei cu România – *s.n.* C.I.) în așa fel ca și cum în ea ar fi cuprinsă și o autonomie națională, ceea ce ar fi de acordat acestor minorități. Părere absolut greșită. Adunarea națională nu a hotărât autonomia națională pentru minorități și nu a înțeles să le-o acorde. Din contră, a hotărât în mod conștient și într-un mod expres, că nu li se poate acorda și că, prin urmare, nu li se poate pune în vedere o autonomie națională"[1].

În aceeași expunere, Iuliu Maniu arată că nici Tratatul asupra minorităților din 1919 „nu asigură prin nimic o autonomie națională pentru minorități, stipulând numai o autonomie locală sub controlul Statului și numai în chestiuni culturale și religioase și numai pentru secuii și sașii din Ardeal"[2].

Autonomia provizorie rezervată prin Rezoluția de la Alba Iulia provinciilor locuite de românii transilvăneni și din Banat urma să fie asigurată, potrivit art. IX din

---

Judiciar", București, 1925, p. 8-11. În cadrul intervenției sale parlamentare pe marginea art. 1 din proiectul de Constituție, Nicolae Iorga a arătat, între altele, că „Ungaria a pierit, nu prin aceia pe cari îi avea, ci prin acei pe care a crezut că i-a cucerit. S-a sprijinit pe o bază care nu era baza adevărată. Și orice țară încearcă aceasta, așezându-se pe temelii nesigure, nu zic că se cufundă totdeauna, dar se clatină... Eu n-aș cuprinde tratatul de pace în Constituția României; n-aș putea cuprinde nici, să zicem frumoasele hotărâri dela Alba Iulia, de care trebuie să ne ținem, deși nu chiar în forma de acolo... Prin urmare, părerea mea este că dreptul de autonomie bisericească și școlară al naționalităților trebuie introdus în Constituția României". Nicolae Iorga s-a pronunțat argumentat și împotriva autonomiei teritoriale (locale) a minorităților, susținută de deputatul maghiar Șandor Joseph pentru ținutul Maramureș. „Ce spune d. Șandor Joseph despre Maramureș este cu totul altă chestiune. Este autonomia națională locală. Pe aceea n-o putem primi. Iată de ce. Mărturisesc că dacă ar exista o regiune în care din cele mai îndepărtate timpuri să se găsească numai oameni de altă națiune decât a noastră, în care elementele naționale să nu fie amestecate de loc, eu m-aș pleca înaintea evidenței și aș spune: acestea sunt insulele străine în mijlocul poporului nostru și deci să nu ne amestecăm în ele. Dar nu e așa." (p. 10). „În ce privește pe secui – continuă Nicolae Iorga –, aceștia ocupă regiuni întinse, sunt însă amestecați cu foarte mulți români care vorbesc românește și cu secui, cari dacă nu vorbesc românește, se zic români și se țin de biserica românească. Pe de altă parte, ființa etnică însăși a secuiului este frământată de atâta românime, încât n-ai decât să pui alături pe unguri din secuime cu ungurul din Pustă, și ai să vezi deosebirea, n-ai decât să-l pui să vorbească și ai să vezi ce glas se ridică din secuime, care nu este glasul ungurimii autentice" (p. 10).

[1] *I. Maniu*, Problema minorităților, în lucrarea Institutul Social român, Politica externă a României, 19 prelegeri publice, București, 1924, p. 233.

[2] Ibidem.

document, de către un Mare Sfat Național Român, care va conduce „mai departe afacerile națiunii române din Transilvania, Banat și Țara Ungurească [...]" și „[...] care va avea toată îndreptățirea să reprezinte națiunea română oricând și pretutindeni față de toate națiunile lumii și să ia toate dispozițiunile pe care le va afla necesare în interesul națiunii"[1]. Marele Sfat Național Român nu întrunea totuși formal calitățile cerute unui organism național de reprezentare suverană a ardelenilor. Acest rol îl putea avea doar Regatul și organismele sale constituite potrivit Constituției din 1866.

Principiile fundamentale pentru „alcătuirea noului Stat Român", enunțate în art. III din Rezoluția de la Alba Iulia, nu pot fi interpretate ca fiind condiții puse de Adunarea Națională de la 1 decembrie 1918, pentru unirea Transilvaniei cu România[2].

Art. IX din Rezoluția de la Alba Iulia care consfințea competența Marelui Sfat Național Român de a conduce mai departe națiunea română de dincolo de Carpați era de natură să știrbească prestigiul și autoritatea organismelor de suveranitate națională din Regat.

Textul respectiv explică de fapt speranța lui Iuliu Maniu, ca și a lui Alexandru Vaida Voievod[3], de a se păstra pentru Transilvania un regim de autonomie față de Regat. Chiar dacă Adunarea Națională de la Alba Iulia avea caracter constituant, ea nu putea să impună condiții unui stat suveran, cu atât mai mult cu cât se constituise pe teritoriul altui stat.

Unirea, ca act de voință constituantă a românilor ardeleni, a fost decretată fără condiții[4]. Principiile respective evocau valori constituționale consacrate deja în Legea fundamentală din 1866 și care au devenit automat operaționale pentru toți cei care au devenit cetățeni ai Regatului Român, dar numai după ce, prin Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918, s-a luat act de hotărârea de unire a Transilvaniei cu România. Principiile enunțate în art. III din Rezoluție fuseseră refuzate sau încălcate românilor din Transilvania atât de către Regatul Ungariei, cât și de dubla monarhie austro-ungară.

De altfel, prin Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918[5] pentru unirea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi din Ungaria, locuite de români, cu Regatul României, s-a decis că teritoriile cuprinse în Hotărârea Adunării Naționale de la Alba Iulia „sunt și rămân de-a pururea unite cu Regatul României", formulare de natură constituțională prin care autoritatea statului român, inclusiv Constituția din 1866 erau extinse pe teritoriul Transilvaniei, fără nicio altă condiție[6]. Adunarea Națională constituantă

---

[1] Consiliul Dirigent va fi desființat prin Decretul-lege nr. 1462 din 2 aprilie 1920. A se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României, ed. a 3-a, op. cit., p. 584.

[2] În acest sens, a se vedea și *R. Boilă*, Organizația de stat. Considerații teoretice. Organizația Statului român în comparație cu organizația altor state, Tipografia „Cartea Românească" S.A. Cluj, 1927, p. 138.

[3] A se vedea *I. Rusu Abrudean*, Păcatele Ardealului față de sufletul vechiului regat. Fapte. Documente. Facsimile, „Cartea Românească", București, 1930, p. 446.

[4] De aceea, susținerea și astăzi de către reprezentanți ai UDMR că Marea Unire de la 1 decembrie 1918 ar fi fost condiționată de respectarea, de către statul român, a principiilor enunțate în art. III din Rezoluția de la Alba Iulia este neîntemeiată și lipsită de legitimitate.

[5] M.Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918.

[6] A se vedea, în acest sens, și *T. Onișor*, Alba-Iulia în lumina tehnicei juridice, în Revista de drept public, anul X, 1935, p. 286.

de la 1 decembrie 1918 nu avea mandat de a impune statului român principii pentru viitoarea sa organizare politică, ca stat național unitar[1].

După constituire, Marele Sfat Național a ales din rândurile sale Consiliul Dirigent, format din 15 persoane, căruia i s-a încredințat sarcina de a executa toate hotărârile ce urmau a fi stabilite ca urmare a art. IX din actul de Unire[2]. Consiliul Dirigent a menținut în legile, ordonanțele regulamentele și statutele aflate în vigoare la acea dată[3].

Prin Decretul nr. 3632 din 11 decembrie 1918[4] pentru organizarea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi locuite de români, s-a stabilit că „În mod provizoriu, și până la definitiva organizare a României întregite, însărcinăm conducerea serviciilor publice din ținuturile prevăzute în Decretul-lege nr. 3631 Consiliului Dirigent emanat din Adunarea Națională de la Alba Iulia din 18 noiembrie/1 decembrie 1918"[5]. Prin același act normativ, s-a stabilit ca teritoriile unite cu România să fie reprezentate în Guvern prin miniștri fără portofoliu.

Marele Sfat Național se va reuni la 2 decembrie 1918 și, printre alte măsuri, va decide constituirea Consiliului Dirigent – organism înzestrat cu putere legislativă și executivă. Consiliul avea ca sarcină aducerea la îndeplinire a hotărârilor Adunării Naționale, precum și de a prelua și dirija viața de stat și serviciile publice[6]. Consiliul Dirigent a întocmit mai multe proiecte de legi, printre care proiectul referitor la reforma agrară și cel privind o reformă electorală, aplicabile numai pentru Ardeal.

Aceste acte normative au fost prezentate Regelui și aprobate de acesta[7]. Consiliul Dirigent a emis 24 de decrete prin care au fost reglementate diferite aspecte ale organizării vieții sociale ardelene (funcționarea provizorie a serviciilor publice, aplicarea legilor utilizarea limbii oficiale în administrație, organizarea serviciului sanitar, regimul funcționarilor publici etc.)[8].

Formal, provinciile istorice românești care au hotărât unirea acestora cu statul român nu puteau intra imediat și automat în componența acestuia. Pe de altă parte, nu puteau să devină state de sine stătătoare, de vreme ce își proclamaseră solemn, prin procedură constituantă, unirea cu România. De aceea, ele au recurs în mod provizoriu la o organizare politică proprie cu caracter temporar.

Pentru Bucovina, a fost adoptat Decretul-lege nr. 3715 din 18/31 decembrie 1918 pentru organizarea Bucovinei prin care, între altele, s-a hotărât ca legislația austriacă

---

[1] *C. Ionescu*, Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv, în Dreptul nr. 12/2018, p. 39.

[2] *R. Boilă*, op. cit., p. 140-141.

[3] A se vedea *V. Onișor*, Principiile de organizare administrativă ale Ardealului, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, anul I, nr. 1-4, 1919, p. 1-2.

[4] *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. VIII, p. 1163–1164.

[5] Statul român și-a rezervat în administrarea Guvernului afacerile străine, armata, căile ferate, poștele, telegrafele, telefoanele, circulația fiduciară, vămile, împrumuturile publice și siguranța generală a statului.

[6] *T. Onișor*, Opera legislativă a Consiliului Dirigent, în Revista de drept public, Anul XII, nr. 3/1937, p. 313.

[7] A se vedea *R. Boilă*, op. cit., p. 141.

[8] Idem, p. 142.

să rămână în vigoare[1]. Prin actul normativ menționat s-a hotărât ca în Guvern să fie cooptați doi reprezentanți ai Bucovinei ca miniștri fără portofoliu. Ministrul delegat al Guvernului pentru Bucovina avea dreptul să emită ordonanțe referitoare la administrarea acestei provincii.

În perioada cuprinsă între 1 decembrie 1918 și 13 decembrie 1918, data publicării în Monitorul Oficial nr. 212/1918 a Decretului nr. 3631 emis la 11 decembrie 1018, în Transilvania nu a mai putut fi aplicabil cadrul constituțional stabilit de monarhia austro-ungară, ci dispozițiile cuprinse în Rezoluția adoptată la 1 decembrie 1918 și decretele Consiliului Dirigent. Nu puteau fi operaționale nici prevederile Constituției Regatului Român, până la data intrării în vigoare a Decretului nr. 3631/2018, prin care s-a luat „act de hotărârea unanimă a Adunării Naționale din Alba Iulia"[2].

Actele de unire ale celor trei provincii istorice românești cu Regatul României sunt acte de suveranitate națională și reprezintă voința politică a tuturor românilor locuitori ai acestora[3]. Ele au fost ratificate de Regele Ferdinand prin decrete[4]. Prin ratificare, hotărârile de unire au devenit parte integrantă a dreptului public românesc. Prin fiecare dintre decretele de ratificare, factorul constituțional – Regele Ferdinand – „a luat act" de hotărârea organismelor care au decis unirea și totodată a declarat, în numele poporului român, unirea pentru vecie a celor trei provincii cu România. Un an mai târziu, Decretele-lege emise de monarh au fost ratificate, la rândul lor, de noul Parlament al țării deschis la 20 noiembrie 1919[5]. În Mesajul Regal de deschidere a Corpurilor legiuitoare, Regele Ferdinand preciza că acestea au caracter constituant și că au ca scop să consfințească noile realități constituționale ale statului român.

Trebuie menționat că toate cele trei organisme care hotărâseră unirea – Sfatul Țării; Congresul General al Bucovinei și Adunarea Națională de Ia Alba Iulia au avut un veritabil caracter constituant exprimând voința suverană a populației de unire cu România[6].

---

[1] *C. Hamangiu*, Codul general al României, vol. VIII, p. 1178. A se vedea și *I. Nistor*, Istoria Bucovinei, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 405-406.

[2] Transilvania nu se putea uni cu România, fără un act legitim de suveranitate națională din partea statului român.

[3] *V. Moisuc*, Confirmarea prin tratate a actelor de unire. România la conferința de Pace de la Paris, în *I. Scurtu*, coord., Marea unire din 1918 în context european, Ed. Enciclopedică, Ed. Academiei, București, 2003, p. 237.

[4] Decretul relativ la unirea Basarabiei cu România din 27 martie 1918 (M.Of. nr. 8 din 10 aprilie 1918); Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918 pentru Unirea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi din Ungaria, locuite de români cu regatul României (M.Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918); Decretul nr. 3744 din 18 decembrie 1918 relativ la Unirea Bucovinei cu regatul României (M.Of. nr. 217 din 19 decembrie 1918).

[5] Legea relativă la unirea Basarabiei cu România, promulgată de Decretul nr. 5440 din 31 decembrie 1919; Legea pentru unirea Transilvaniei, Banatului, Crișanei, Sătmarului și Maramureșului cu România, promulgată cu Decretul nr. 5451 din 31 decembrie 1919; Legea pentru unirea Bucovinei cu România, promulgată cu Decretul nr. 5452 din 31 decembrie 1919 (*C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi uzuale, vol. IX-X, 1919-1920, p. 252-254).

[6] *A. Deac*, Caracterul constituant plebiscitar al Marii Adunări Naționale de la Alba Iulia din 1 Decembrie 1918, în Contribuții la studierea istoriei contemporane a României, Ed. Politică, București, 1980, p. 11; *C. Ionescu*, Desăvârșirea unității..., cit. supra, p. 34-45; *G. Sofronie*,

Înseşi declaraţiile de unire au fost adoptate prin votul reprezentanţilor tuturor claselor sociale şi primite de popor cu un mare entuziasm[1)].

Hotărârile de unire au fost, de asemenea, însuşite şi de reprezentanţii legitimi ai minorităţilor naţionale care au făcut astfel cunoscută hotărârea lor de a deveni cetăţeni loiali ai României Mari[2)].

În Basarabia – teritoriu aflat, practic, în perimetrul frontului – Sfatul Ţării a întrunit chiar din momentul constituirii sale, la 21 noiembrie 1917, fizionomia unui organ de suveranitate naţională. Datorită imposibilităţii de organizare a alegerilor generale, Sfatul Ţării a fost compus din reprezentanţii desemnaţi pe baze democratice de către comitetele ostăşeşti, de Congresul ţărănesc la care participaseră reprezentanţi ai tuturor judeţelor, de diverse corporaţii profesionale, organizaţii ale clerului, ale corpului didactic, baroului de avocaţi, ai funcţionarilor publici[3)].

În acest fel, componenţa Sfatului Ţării reflecta fidel toate straturile sociale, inclusiv minorităţile naţionale (ruşi, evrei, bulgari ş.a.), deputaţii exprimând voinţa suverană a întregii populaţii din această parte a Moldovei ruptă din trupul ţării în anul 1812.

De asemenea, Adunarea Constituantă întrunită la Cernăuţi la 27 octombrie 1918 a avut un caracter reprezentativ, hotărând, în puterea suveranităţii naţionale, „unirea Bucovinei integrale cu celelalte Ţări Româneşti într-un stat naţional independent". Din sânul Adunării Constituante a fost desemnat, la 27 octombrie 1918, un Consiliu Naţional format din 50 de membri. Organismul respectiv avea caracter reprezentativ. Aşa cum arăta istoricul şi patriotul bucovinean, Ion Nistor, în virtutea suveranităţii naţionale şi pe baza hotărârilor Constituantei Ţării Bucovina, luate în Adunarea din 27 octombrie 1918, Consiliul Naţional şi-a asumat puterea supremă[4)].

Consiliul Naţional a hotărât apoi convocarea, la 28 noiembrie 1918, a Congresului General al Bucovinei în vederea stabilirii „raportului politic al Bucovinei faţă de Regatul României"[5)].

Congresul General al Bucovinei a avut astfel un dublu caracter constituant; în primul rând, a întrunit prin membrii săi – reprezentanţii legitimi ai populaţiei, inclusiv ai unor minorităţi naţionale – atributele suveranităţii naţionale; în al doilea rând, prerogativele cu care a fost învestit – să hotărască unirea necondiţionată a Bucovinei cu România – nu puteau fi atribuite decât unui organism constituant.

Actele de liberă determinare din 1918. Fundamentul juridic al unităţii naţionale, Tipografia Cartea Românească, Cluj, Sibiu, 1944, p. 121-122. Profesorul Romul Boilă consideră că Rezoluţiile de unire cu Regatul Român au caracter de tratat internaţional întrucât exprimă voinţa unor provincii care aveau atribuţiile unor state suverane (*R. Boilă*, op. cit., p. 135).

[1)] A se vedea, în acest sens: *I. Nistor*, Istoria Basarabiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 287-291; *I. Popescu-Puţuri, A. Deac* (coord.), op. cit., p. 598; *I. Nistor*, Istoria Bucovinei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 380-404.

[2)] Pentru motive lesne de înţeles, minoritatea maghiară nici nu a fost reprezentată la Alba-Iulia şi nici nu a achiesat în Parlament la actul Unirii de la 1 decembrie 1918.

[3)] A se vedea, pentru detalii, *I. Nistor*, Istoria Basarabiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 281.

[4)] *I. Nistor*, Istoria Bucovinei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 388.

[5)] Idem, p. 393.

Adunarea Națională convocată la Alba Iulia pentru data de 1 decembrie 1918 a avut, de asemenea, caracter constituant. Însuși întregul proces de desemnare a delegaților la Adunare – care au primit mandatul precis de a vota unirea Transilvaniei cu România („credenționale") este deosebit de elocventă în acest sens. Desemnarea delegațiilor s-a făcut pe baze democratice, aceștia reprezentând toate categoriile sociale. Cei 1228 de delegați au hotărât în Adunarea Națională – forum constituant întrunind și reprezentând voința suverană a întregii populații românești – Marea Unire prin care s-a desăvârșit statut național unitar român[1].

Formarea statului național unitar român a fost consacrată internațional prin tratatele de pace încheiate după primul război mondial[2]. Acestea au consacrat juridic drepturile istorice ale Regatului Român asupra tuturor provinciilor istorice unite cu țara și au impus comunității internaționale respectarea acestei uniri. Din punct de vedere al dreptului internațional orice contestare ulterioară a unirii realizate de națiunea română în 1918 este nulă și neavenită. Tratatele de Pace din 1918 care privesc România au produs efecte juridice valabile pe deplin și astăzi, chiar dacă unele din clauzele acestora, cum este cazul clauzelor teritoriale din Tratatul de la Trianon au fost încălcate prin dictatul de la Viena din 30 august 1940. Tratatul de pace de la Paris, semnat de Ungaria la 10 februarie 1947, după sfârșitul celui de-al doilea război mondial, a restabilit clauzele teritoriale ale Tratatului de la Trianon, reconfirmându-le printr-un nou consens internațional[3].

Secțiunea a 4-a. Elaborarea Constituției din 1923

§1. Anteproiecte constituționale

Unirea celor trei provincii istorice românești cu România a grăbit adoptarea unei noi legi fundamentale. Oricum, era clar că după ratificarea actelor de unire și mai ales după consacrarea internațională a statului național unitar, cadrul constituțional din 1866, revizuit pe parcurs, nu mai corespundea noilor realități politice și naționale[4]. Treptat, ideea unei noi constituții își face tot mai mult loc. În favoarea acesteia au fost invocate mai multe argumente. Dintre acestea, menționăm următoarele:

---

[1] A se vedea, pe larg, caracterul constituant și plebiscitar al Adunării Naționale de la Alba Iulia, în: Contribuții la studierea istoriei contemporane a României, Ed. Politică, București, 1980, p. 9-26; *I. Popescu-Puțuri, A. Deac*, op. cit., p. 592-625.

[2] A se vedea, pentru detalii, *I. Scurtu*, coord., Istoria Românilor, vol. VIII, România întregită (1918-1940), Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 9-30; *C. Ionescu*, Unirea de la 1 decembrie 1918 – proces istoric obiectiv, rod al luptei românilor pentru libertate și progres social, pentru desăvârșirea unității statale și naționale, în R.R.D. nr. 12/1983 și *C. Ionescu*, Desăvârșirea unității..., cit. supra.

[3] A se vedea *C. Mureșanu*, recunoașterea oficială pe plan internațional a înfăptuirii unității naționale a României, în *I. Scurtu*, coord., Marea Unire..., cit. supra, p. 274.

[4] *G. Alexianu*, op. cit., p. 449.

a) Constituția din 1866 nu putea fi extinsă printr-o simplă modificare, în noile teritorii, așa cum fusese extinsă în Dobrogea în 1884, deoarece populația din cele trei provincii istorice nu fusese reprezentată în Constituanta care adoptase Pactul fundamental în 1866[1];

b) stringenta problemă a unificării legislative la scara întregului teritoriu național nu putea fi soluționată în cadrul constituțional stabilit în 1866. Noua constituție urma să stabilească principiile directoare ale viitoarei unificări legislative și extinderii legislației românești (penale, civile, comerciale, administrative, financiare ș.a.m.d.) în noile teritorii naționale[2];

c) România își asumase prin tratatele de pace angajamente formale în ceea ce privește recunoașterea și ocrotirea drepturilor minorităților naționale. Noua constituție urma să reflecte aceste angajamente[3];

d) modernizarea organizării administrative a teritoriului național (stabilită în 1864) nu putea fi asigurată decât într-un nou cadru constituțional[4].

Poate cel mai bine a sintetizat și argumentat cerința adoptării unei noi constituții – unitară pentru întregul teritoriu românesc – prof. de drept public Romul Boilă în conferința sa ținută la Institutul Social Român în mai 1922. În concepția sa „alcătuirea unei Constituții unitare este cerută nu numai din motive de drept, ci și din considerații politice"[5]. Într-adevăr, argumentele politice, precum și cele economice în formarea unui nou așezământ constituțional depășeau ca importanță formalismul juridic al unor texte constituționale.

În ceea ce privește partidele politice, se poate aprecia că acestea au acceptat problema înnoirii cadrului constituțional potrivit propriilor interese și doctrine ideologice[6]. Principalele partide – în fruntea cărora se situa Partidul Național Liberal – realizaseră un consens principial asupra necesității unei noi constituții, dar niciunul dintre ele nu accepta ideea ca o altă formațiune să-și impună discreționar punctul de vedere, concepțiile politice și economice și, mai ales, interesele de partid în procesul de elaborare a constituției.

Analiza vieții politice românești din această perioadă, raportată la problema constituțională, releva preeminența politicianismului îngust față de interesele fundamentale ale României[7].

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 55.

[2] *G. Alexianu*, op. cit., p. 450.

[3] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 226.

[4] A se vedea, în acest sens, *M. Manoilescu*, Politica economică de stat și Constituția, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 240-277.

[5] *R. Boilă*, Principiile constituției noi, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 235.

[6] A se vedea, pentru detalii, *A. Banciu*, Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale, Ed. Științifică și enciclopedică, București, 198, p. 30-44; *E. Popescu*, Din istoria politică a României. Constituția din 1923, Ed. Politică, București, 1983, p. 96-106.

[7] A se vedea, pentru detalii bazate pe mărturii, documente de arhivă, dezbateri parlamentare, lucrări de specialitate: *I. Bitoleanu*, Din istoria României moderne (1922-1926),

Problema care precumpănea nu consta în preocuparea de a elabora o constituție care să izvorască din tradițiile istorice românești, să valorifice experiența dobândită după 1866 și să reflecte spiritualitatea și temperamentul politic ale Națiunii Române, dezideratele sale reale, ci în împiedicarea ca noua constituție să fie „impusă prin abuzul de putere al vreunui partid"[1]. Ideea în sine era lăudabilă, dar viza direct Partidul Național Liberal, care manevra cu abilitate viața politică, urmărind să dea țării o „constituție de partid". Acest obiectiv era, de altfel, urmărit de fiecare partid în parte prin diverse acțiuni ce vizau înlăturarea adversarilor politici.

Discuțiile sterile și partizanatul politic în jurul problemei constituționale au fost curmate de Regele Ferdinand în Mesajul tronului adresat cu prilejul deschiderii Corpurilor legiuitoare la 22 noiembrie 1922, cu acest prilej, monarhul, apreciind că acestea sunt „chemate să desăvârșească Așezământul constituțional al României întregite"[2].

Definitivarea proiectelor noii Legi fundamentale a intrat, astfel, într-o fază finală. Au fost întocmite patru anteproiecte: al Partidului Național Liberal; al Partidului Țărănesc (întocmit de prof. Stere); al prof. Boilă[3]; al prof. Berariu[4]. În afara acestor anteproiecte au mai fost întocmite și altele, de mică importanță[5].

Anteproiectul Partidului Național Liberal a fost dat publicității în martie 1921. Elaborat în cercul de studii al partidului, anteproiectul se întemeia, din punct de vedere al doctrinei, pe ideile neoliberalismului, în vogă în acea vreme în Europa Occidentală[6]. Printre aceste idei figurau:

a) intervenția directă și în forme tot mai ample a statului în viața economică și socială;

b) renunțarea la principiul absolut al sacralizării și inviolabilității proprietății, în favoarea garantării acesteia, concomitent cu afirmarea dreptului puterii de stat de a

---

Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 66-108; *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea a II-a, Ed. Academiei, București, 1987, p. 241-243; *E. Popescu*, op, cit., p. 63-76.

[1] A se vedea *C. Stere*, Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc, Viața Românească, București, 1922, p. 25.

[2] Dezbaterile parlamentare. Adunarea Deputaților (M.Of. nr. 196 din 26 decembrie 1922), p. 1262. În legătură cu poziția Regelui Ferdinand față de jocul partidelor politice în acest domeniu, a se vedea și *M. Rusenescu*, Problema constituțională și monarhia (1922-1927), Revista de istorie nr. 11/1977.

[3] *R. Boilă*, Anteproiect de Constituție pentru statul român întregit, Cluj, 1921.

[4] *C. Berariu*, Noua Constituție a României. Reflexiuni și anteproiect, Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1922.

[5] Conținutul acestora poate fi studiat în: *E. Popescu*, op. cit., p. 79-94; *I. Bitoleanu*, op. cit., p. 79-104; *G. Alexianu*, op. cit., p. 450-460.

[6] A se vedea, pe larg, *Șt. Zeletin*, Neoliberalismul. Studii asupra istoriei și politicii burgheziei române, București, 1927. În această lucrare, sociologul român face o pledoarie convingătoare în favoarea doctrinei neoliberale și a necesității așezării ei la structura construcției politice și a bazelor economice a statului burghez. În concepția lui Șt. Zeletin, concepția „statului-jandarm" proprie generației de la 1848 nu era eficientă în condițiile secolului XX. Se impunea intervenția directă nu numai în politică, ci și în viața economică și socială a statului.

stabili, între anumite limite, îngrădirea proprietății prin naționalizare și expropriere; aprecierea proprietății ca o funcție socială. Cu alte cuvinte, proprietatea imobiliară nu se putea justifica decât prin utilitatea ei socială. Dacă nu își justifica utilitatea socială, proprietatea putea fi expropriată de stat. Deci întinderea dreptului de proprietate imobiliară, îndeosebi, putea să fie stabilită prin lege;

c) considerarea, de asemenea, a libertăților cetățenești ca funcții sociale (statul garanta libertățile cetățenești, dar le raporta la interesele generale ale societății. În cazul în care libertățile cetățenești intrau în conflict cu interesele de stat, puterea politică le putea restrânge). Din această concepție a rezultat prerogativa statului de a încorseta manifestarea nestânjenită a întregii game de libertăți – economice, sociale, politice – atunci când libertățile respective nu se mai justificau;

d) restrângerea parțială a libertății capitalului;

e) asumarea de către stat a unor noi responsabilități pentru apărarea „binelui comun".

Această nouă concepție poate fi rezumată la două obiective principale:

a) restrângerea puterii și prerogativelor economice și social-politice ale capitalistului sau ale marelui moșier în avantajul statului, devenit el însuși mare proprietar și deținător de capital;

b) înfăptuirea unora dintre deziderateleși cerințele sociale ale claselor muncitoare emancipate economic prin măsuri statale de protecție socială și politic prin acordarea dreptului de vot universal.

Potrivit noii doctrine, anteproiectul enunța unele principii noi: dreptul exclusiv al statului asupra bogățiilor subsolului și a surselor de energie; extinderea dreptului de expropriere al statului; armonizarea claselor sociale; răspunderea ministerială în general; condamnarea abuzurilor din administrație ș.a.

Anteproiectul prof. Boilă a realizat o împletire a concepției și principiilor neoliberale cuprinse în anteproiectul Partidului Național Liberal cu deziderate incluse în Rezoluția de Unire de la Alba-Iulia. Printre altele, anteproiectul avansa idei precum: o sporire a participării maselor la conducerea statului; prevenirea luptei de clasă; instituționalizarea „dreptății sociale" ca o modalitate de prevenire sau înlăturare a oricăror nemulțumiri de ordin politic, economic, social, confesional; libertatea presei; necesitatea reglementării dreptului la grevă; înlăturarea principiului separării puterii (considerat învechit) și înlocuirea sa cu principiul unității și indivizibilității acesteia; dreptul celui vătămat printr-un act administrativ ilegal de a solicita instanței repararea pagubei și anularea actului respectiv; protecția muncitorilor și organizarea acestora în sindicate; ocrotirea intereselor minorităților naționale, acordarea unei autonomii locale mai largi ș.a.

Anteproiectul întocmit de prof. Berariu era, de fapt, o compilație a celorlalte trei anteproiecte.

Anteproiectul Partidului Țărănesc a fost întocmit și prefațat cu o amplă expunere de motive de profesorul de drept constituțional, Constantin Stere. A fost considerat la vremea respectivă mult mai democrat și mult mai bine realizat din punct de vedere tehnico-legislativ decât anteproiectul liberal. Întrucât Partidul Țărănesc se afla în opoziție, anteproiectul respectiv nu a putut fi, din păcate, promovat.

Anteproiectul acorda o importanţă deosebită legalităţii şi „domniei legii", garantării juridice a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti; propunea responsabilitatea penală şi civilă a tuturor agenţilor puterii publice; preconiza instituirea unei comisii permanente a Adunării Deputaţilor învestite cu atribuţia de a exercita controlul asupra guvernului; instituia structura unicamerală a parlamentului; prevedea generalizarea organizării referendumului ca forme de aprobare populară a legilor votate de parlament; propunea crearea unui „Sfat Economic Superior" alcătuit pe principii de reprezentare socială şi profesională, având rolul unui Consiliu legislativ ş.a.

Dincolo de asemănările şi deosebirile existente între ele, cele patru anteproiecte amplu dezbătute şi comentate în presa vremii ilustrează pregnant că în elaborarea unei Constituţii capătă prioritate concepţiile diferitelor grupări politice, interese proprii, de grup, partizanatele sociale, de partid[1]. Cu cât numărul de partide ce-şi dispun întâietatea în elaborarea şi votarea unei constituţii este mai mare, politica fiind înlocuită cu politicianismul mărunt şi confruntările parlamentare sterile şi veninoase, cu atât constituţia votată va reflecta mai palid interesele fundamentale ale unei naţiuni. „O Constituţie nu iese din armonia intereselor (...), ci din ciocnirea violentă a acestor interese"[2].

§2. Votarea şi promulgarea Constituţiei

Ca partid de guvernământ în cadrul unui guvern monocolor, Partidul Naţional Liberal şi-a impus în parlament propriul proiect. De menţionat că P.N.L. şi fruntaşul său, I.C. Brătianu, se bucurau de sprijinul monarhului[3]. Principalul partid de opoziţie – Partidul Naţional şi-a anunţat refuzul de a participa la dezbaterea şi definitivarea proiectului liberal. Dezbaterile parlamentare şi-au urmat cursul şi, în cele din urmă, proiectul de constituţie a fost votat de Adunarea Deputaţilor în şedinţa din 26 martie 1923[4]. Senatul a adoptat proiectul în ziua următoare. Noua Constituţie a fost sancţionată de monarh şi promulgată pe data de 28 martie 1923. Potrivit aprecierii entuziaste a făuritorului ei, I.C. Brătianu, Constituţia corespundea adevăratelor şi marilor interese ale neamului şi ale statului român.

§3. Principiile şi conţinutul Constituţiei

În literatura de specialitate s-a emis părerea că *în formă*, Constituţia din 1923 era o constituţie nouă, iar *în fond*, constituţia veche amplu revizuită[5]. Mai aproape de

---

[1] A se vedea, pentru prezentarea sumară a anteproiectelor, *E. Popescu*, op. cit., p. 79-94.

[2] *Şt. Zeletin*, op. cit., p. 176.

[3] A se vedea, pentru detalii, *M. Rusenescu*, Problema constituţională şi monarhia (1922-1927), în Revista de istorie nr. 11/1977.

[4] *E. Popescu*, op. cit., p. 127-215.

[5] Idem, p. 59. Acest punct de vedere reia aprecierile făcute în epocă chiar de către analiştii străini (*S. Faug*, Etudé sur les declarations des droits, Paris, 1939). A se vedea, în acelaşi sens:

adevăr este aprecierea lui Ştefan Zeletin, potrivit căreia Constituţia din 1923 „indică transformarea liberalismului în forma sa opusă: aceea a neoliberalismului"[1].

Într-adevăr, unele dintre principiile de bază ale Pactului fundamental din 1866 reflectând gândirea politică din preajma revoluţiei burghezo-democratice de la 1848 (proprietatea sacră şi inviolabilă, votul cenzitar, lipsa protecţiei sociale a păturilor defavorizate economic ş.a.) deveniseră anacronisme şi trebuiau în mod obiectiv să fie înlăturate.

Totodată, Constituţia a introdus unele dintre principiile moderne de guvernare parlamentară, fundamentate în doctrina neoliberală a vremii, şi anume: intervenţia puterii de stat în viaţa socială; limitarea proprietăţii individuale în interesul societăţii; drepturile cetăţeneşti concepute ca funcţii sociale. Includerea acestora în Constituţie a fost benefică şi reprezenta, de fapt, singura alternativă viabilă de organizare constituţională a unui stat de drept într-o epocă şi regiune geo-politică afectate de opţiuni totalitariste de esenţă fascistă şi marxistă.

România avea nevoie de un stat puternic, care păstrând principiile democraţiei parlamentare şi garantând efectiv drepturi şi libertăţi vitale, să poată interveni cu eficienţă în viaţa socială, să o controleze şi să-şi asume răspunderi concrete pentru înfăptuirea intereselor generale ale ţării.

Constituţia a introdus principii noi faţă de vechiul pact:

a) consacrarea statului naţional unitar (art. 1);

b) înscrierea votului universal şi adâncirea democraţiei parlamentare (art. 64);

c) instituirea senatorilor de drept (art. 61);

d) introducerea conceptului de proprietate ca funcţie socială (art. 17);

e) angajamentul statului pentru protecţia socială (art. 21);

f) principiul legalităţii şi „domnia legii" ca fundament al statului, realizat prin:

1. instituţionalizarea controlului judecătoresc al constituţionalităţii legilor (art. 103);
2. instituţionalizarea contenciosului administrativ;
3. declararea de ordin constituţional a dreptului de recurs în casare [art. 103 alin. (3)];
4. inamovibilitatea judecătorilor (art. 104)[2].

Tocmai aceste noi principii constituţionale deosebeau esenţial Aşezământul fundamental din 1923 de cel din 1866 şi îi confereau conţinutul şi importanţa unei Constituţii noi[3].

Constituţia a consacrat caracterul naţional şi unitar al statului român. Dacă Constituţia din 1866 menţiona doar că Principatele Unite Române constituie „un singur stat indivizibil", noua formulă constituţională a marcat un progres vădit nu numai sub aspectul redactării tehnico-legislative, ci îndeosebi sub aspectul reflectării

---

A. Tillman-Timon, Les influences étrangères sur le droit constitutionnel Roumain, Paris, 1946, p. 408-409; *G. Sofronie*, Curs de drept constituţional, Cartea Românească, Cluj-Sibiu, 1941, p. 89; *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 228.

[1] *Şt. Zeletin*, op. cit., p. 97.

[2] A se vedea *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 228.

[3] *D. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei, Bucureşti 1987, p. 275 (se apreciază, pe bună dreptate, Constituţia din 1923 ca o constituţie nouă).

fidele a desăvârșirii unității naționale și de stat a României. Din vechea constituție au fost preluate caracterul indivizibil al statului și inalienabilitatea teritoriului.

În ceea ce privește drepturile și libertățile cetățenești, se poate aprecia că Așezământul fundamental a preluat prevederile Constituției din 1866 dar a adus unora dintre ele modificări substanțiale. Astfel, art. 5 a adăugat la sfera libertăților prevăzute de Constituția din 1866, dreptul la asociere. În plus, a prevăzut că de libertățile respective se bucurau toți românii, „fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie".

De asemenea, în Constituție se menționa că prin legi speciale se vor stabili condițiile în care femeile urmau să exercite drepturile politice[1)].

În general, Constituantul a fost preocupat să întărească instituțiile statului și să amplifice rolul acestuia în întreaga viață socială. Așa cum rezultă din Constituție, statul a căpătat dreptul de control și de decizie nu numai în ceea ce privește aspectele politice ale guvernării – aspect care nu a fost contestat nici în teoria constituțională, nici în practica de guvernare propriu-zisă – ci și în cele economice.

Relevante în acest sens sunt dispozițiile înscrise în art. 17 referitor la proprietate. După dezbateri furtunoase a prevalat punctul de vedere potrivit căruia statul putea restrânge proprietatea prin expropriere dacă nevoile societății impuneau aceasta. În aceeași categorie de dispoziții ce proteguiau interesele naționale ale țării trebuie incluse și imposibilitatea străinilor de a dobândi cu orice titlu și de a deține imobile rurale în România. De asemenea, potrivit art. 19, zăcămintele miniere, precum și bogățiile de orice natură ale subsolului erau declarate proprietatea statului, ceea ce echivala cu naționalizarea acestora.

Argumentul adus în favoarea naționalizării s-a bazat pe dreptul comunității în folosirea bunurilor de interes general și a celor a căror putere în valoare nu era asociată cu munca și priceperea individului sau, altfel spus, pe folosirea proprietății individuale în cadrul intereselor generale ale comunității[2)].

Schimbări față de cadrul constituțional din 1866 au fost făcute în Titlul III (Despre puterile statului). Noua Constituție a menținut intact principiul potrivit căruia exercitarea puterii avea un caracter reprezentativ. Constituția a menținut aceeași procedură legislativă la care participau cele două camere, Regele și Guvernul. Deși avea dreptul de inițiativă legislativă, Regele Ferdinand nu a inițiat niciun proiect de lege. Practic, Guvernul elabora proiectele de lege pe care le prezenta monarhului printr-un Jurnal al Consiliului de Miniștri. Legea votată de Camere era sancționată de monarh și publicată printr-un Decret-lege.

Constituția a păstrat organizarea bicamerală a parlamentului, în ciuda puternicelor critici aduse de Partidul Țărănesc Senatului, considerat ca un „corp străin", care contravenea tradițiilor anterioare reformei introduse de domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864[3)].

[1)] A se vedea și *L. Marcu*, Apărarea principiilor democratice în România în perioada interbelică, în S.D.R. nr. 1-2/1991.

[2)] A se vedea, în acest sens, *V.I. Brătianu*, op. cit., p. 70.

[3)] În legătură cu argumentele „țărăniste" în favoarea sistemului unicameral, a se vedea: *C. Stere*, op. cit., p. 12; *V. Madgearu*, op. cit., p. 176-183.

Constituția a stabilit două categorii de senatori: senatori aleși și senatori de drept. Art. 76 al Constituției din 1866 prevedea că sunt senatori de drept: moștenitorul tronului de la vârsta de 18 ani, precum și mitropoliții eparhiali, capii confesiunilor recunoscute de stat, precum și reprezentantul superior religios al musulmanilor și președintele Academiei Române. Constituția din 1923 a prevăzut în art. 73 că devin senatori de drept foștii înalți demnitari ai statului.

Datorită art. 72 alin. (1) lit. d), practic, minoritățile naționale erau reprezentate de drept în Senat prin conducătorii confesiunilor recunoscute de stat, „câte unul de fiecare confesiune".

Prin Constituție s-a înființat un Consiliu Legislativ, a cărui menire era „să ajute în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor, emanând fie de la puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară, cât și la întocmirea regulamentelor generale de aplicare a legilor" (art. 76).

Puterea executivă era încredințată Regelui, dar era exercitată în numele acestuia de către guvern, care deținea reala putere de decizie prin primul-ministru[1)].

Constituția a păstrat prerogativele largi acordate Șefului Statului prin Așezământul fundamental din 1866. Dintre acestea, două erau esențiale: dreptul de a dizolva Parlamentul și, respectiv, numirea și revocarea miniștrilor. Regele Ferdinand nu a abuzat însă de aceste prerogative, guvernarea în timpul domniei sale încadrându-se în limitele monarhiei constituționale.

În ceea ce privește puterea judecătorească, Constituția a prevăzut inamovibilitatea magistraților, întărind astfel statutul acestora. De asemenea, Curtea de Casație în Secțiuni Unite a fost învestită să judece constituționalitatea legilor[2)].

O dispoziție constituțională nouă se referea la contenciosul administrativ, potrivit căruia puterea judecătorească se pronunța în legătură cu legalitatea unor acte administrative ilegale care lezau interese legitime ale particularilor sau ale persoanelor juridice[3)]. Instanțele judecătorești nu aveau însă „căderea să judece actele de guvernământ, precum și actele de comandament cu caracter militar" [art. 107 alin. (5)].

În art. 122 Constituția a introdus un organism nou, cu caracter permanent – Consiliul Superior al Apărării Țării – învestit cu atribuția de a lua măsurile necesare pentru organizarea apărării naționale[4)]. Înființarea organismului respectiv răspundea nu numai necesității modernizării armatei române, ci și dezideratului național de apărare și consolidare a integrității teritoriale a României întregite.

[1)] A se vedea, în acest sens, și: *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 278; *I. Bitoleanu*, op. cit., p. 102.

[2)] Art. 103 din Constituție prevedea că „numai Curtea de Casație în Secțiuni Unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea care sunt contrarii Constituției. Judecata asupra inconstituționalității legilor se mărginește numai la cazul judecat. Curtea de casație se va rosti, ca și în trecut, asupra conflictelor de atribuții. Dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional".

[3)] A se vedea *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuți, 1944, p. 550.

[4)] Constituția prevedea că „se va înființa un Consiliu Superior al Apărării Țării, care va îngriji, în mod permanent, de măsurile generale pentru organizarea apărării naționale".

Constituția din 1923 poate fi considerată ca o constituție rigidă. Noul constituant a modificat, într-o oarecare măsură, procedura revizuirii prevăzută în art. 129 din Constituția din 1866, optând pentru „dubla strigare" la interval de 15 zile a propunerii de revizuire în cele două Camere, față de cele „trei strigări" stabilite în Constituția din 1866. Inițiativa revizuirii revenea Regelui sau oricăreia dintre adunările legiuitoare, după care Adunarea Deputaților și Senatul hotărau fiecare, cu majoritate absolută de voturi, dacă revizuirea se impunea cu adevărat. În cazul în care Camerele hotărau necesitatea revizuirii, ambele corpuri legiuitoare alegeau o comisie mixtă, care avea ca sarcină să propună textele din Constituție ce urmau a fi supuse revizuirii. Raportul comisiei era citit în fiecare adunare de două ori la interval de 15 zile. După această procedură, camerele se întruneau în ședință comună și hotărau cu majoritate de două treimi din numărul membrilor lor care anume articole urmau să fie revizuite. În urma votului, Camerele erau de drept dizolvate și organizate noi alegeri. Numai noul Parlament, în acord cu Regele, aveau competența să modifice Constituția, potrivit hotărârii Parlamentului anterior, cu privire la textele în cauză.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Dezvoltarea constituţională a României între 1938 şi 1944

Secţiunea 1. Consideraţii preliminare

Ciclul constituţional propus în acest capitol este circumscris, din punct de vedere cronologic, între adoptarea Constituţiei carliste în februarie 1938 şi repunerea în vigoare cu unele rezerve a Constituţiei din 1923 la 31 august 1944, moment care a marcat începutul unei involuţii constituţionale a României (în raport cu marile principii democratice), accentuată spre sfârşitul anului 1947 de blocarea mecanismelor constituţionale democratice. În cadrul acestei evoluţii constituţionale analizăm Pactul fundamental supus *Naţiunii Române spre bună ştiinţă şi învoire* de către Regele Carol al II-lea la 27 februarie 1938, precum şi actele constituţionale din septembrie 1940. Pactul fundamental şi actele constituţionale respective formează baza unor guvernări autoritare.

Guvernării democratice, întemeiată pe Legea fundamentală din 1923, i-au urmat succesiv două regimuri politice care, din punct de vedere formal, au avut un caracter autoritar, dar care, în practică, au recurs concomitent şi la metode de conducere proprii democraţiei tradiţionale. Avem în vedere, în acest sens, îndeosebi atragerea la guvernarea ţării sau consultarea în probleme de conducere statală a liderilor sau tehnicienilor partidelor politice, acţiuni interne şi internaţionale ale guvernelor autoritare desfăşurate în paralel cu acţiuni similare ale partidelor istorice, prin care se urmărea realizarea intereselor naţionale, aprobarea prin plebiscit a unor programe de guvernare ş.a.

În ceea ce priveşte activitatea legislativă, deşi aceasta se concentra, în perioada respectivă, la vârful puterii executive, decretele-legi emise de monarh şi, mai târziu, de conducătorul statului reglementau domenii sociale de interes larg, fiind benefice pentru un spectru larg de interese economice şi sociale. De asemenea, se punea un accent deosebit pe principiul legalităţii şi al supremaţiei legii. Chiar conducătorul statului, generalul Antonescu, considera că drepturile şi libertăţile cetăţeneşti erau în continuare ocrotite de Constituţia care, formal, fusese suspendată în septembrie 1940[1)].

În cadrul ciclului constituţional la care ne referim, România s-a confruntat pe plan intern şi extern cu fenomene de instabilitate şi schimbarea sferelor de influenţă, fiind nevoită să-şi adapteze cadrul constituţional şi mecanismele de conducere politică noilor realităţii interne, precum şi noilor raporturi între marile puteri agresoare şi

---

[1)] A se vedea, în acest sens, Pe marginea prăpastiei. 21-23 ianuarie 1941, vol. I, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992, p. 134.

statele revizioniste, pe de-o parte, şi statele mici, pe de altă parte. Caracteristica esenţială a acestei adaptări constă în modificarea cadrului constituţional în scopul învestirii şefului puterii executive – Monarhul – şi ulterior a generalului Antonescu cu prerogative foarte largi în conducerea statului.

Cesiunile teritoriale din vara anului 1940 impuneau concentrarea şi mai puternică a puterii şi guvernarea forte. În aceste condiţii, guvernarea generalului Ion Antonescu accentuează declinul democraţiei parlamentare şi al monarhiei constituţionale, dar nu le afectează substanţa. Aşa se explică faptul că atât monarhia, cât şi democraţia tradiţională au fost revigorate după 23 august 1944, din păcate doar pentru o scurtă perioadă.

Caracterul regimului politic din perioada 1938-1944 nefiind suficient de elucidat din perspectiva adevărului istoric, nu ne propunem să facem aprecieri definitive, categorice asupra naturii acestuia şi a mecanismelor constituţionale pe care s-a bazat guvernarea Regelui Carol al II-lea şi, respectiv, a conducătorului statului, generalul Antonescu. Un lucru este însă cert: aprecierea categorică a celor două guvernări ca dictaturi – cum au fost caracterizate decenii de-a rândul – nu a avut suport real.

Este adevărat că, în timpul ambelor guvernări, pluralismul politic a fost desfiinţat (Decretul-lege nr. 1422 din 31 martie 1938), dar liderii partidelor politice istorice şi-au continuat nestânjenit activitatea, unii dintre ei aflându-se chiar în contact direct şi permanent cu factorii de putere. Parlamentul a fost puternic „raţionalizat" de Regele Carol al II-lea şi, în final, dizolvat prin Decretul Regal nr. 3052 din 5 septembrie 1940, puterea fiind încredinţată generalului Ion Antonescu, dar ţara se afla pe marginea prăpastiei, la cheremul marilor puteri, cu teritoriul ciuntit în vara anului 1940, iar pe plan intern se confrunta cu ascensiunea Gărzii de Fier. Practic, parlamentul nu mai putea, obiectiv, să-şi îndeplinească rolul de factor de putere.

În a doua parte a ciclului constituţional, singura alternativă la haosul politic intern şi la pericolul unei noi dezmembrări teritoriale a ţării a fost întărirea guvernării forte. Mai mult, guvernarea forte a conducătorului statului a fost aprobată prin plebiscit.

În fine, unele drepturi şi libertăţi cetăţeneşti au fost restrânse, dar este dreptul suveran al guvernantului de a restrânge din evidente raţiuni de stat şi pentru apărarea acestuia exerciţiul drepturilor cetăţeneşti în cazuri extreme, ce pun în pericol existenţa statului. Unele drepturi civile şi politice s-au menţinut, în ciuda unor excese legionare care au afectat statutul economic şi social al unor categorii etnice şi au degenerat uneori în fapte incriminate de legislaţia penală.

Secţiunea a 2-a. Constituţia din 27 februarie 1938

§1. Contextul social-politic al adoptării Constituţiei

Partidele politice care s-au succedat la conducerea ţării după anul 1923 au guvernat în general în cadrul Constituţiei, indiferent de poziţia pe care au avut-o în momentul adoptării acesteia. Mai mult chiar, adversarul Constituţiei liberale, Partidul

Ţărănesc – devenit prin fuziune în 1926 cu Partidul Naţional Român, Partidul Naţional Ţărănesc – s-a folosit de puterea ce putea să şi-o asume potrivit Constituţiei ca partid de guvernământ şi a raţionalizat şi mai mult parlamentul. În contextul oferit de Legea electorală din 1926, potrivit căreia partidul politic care obţinea în alegerile parlamentare 40% din sufragii căpăta 50% din numărul mandatelor celor două camere, la care se adăugau printr-un calcul suplimentar alte mandate, gradul de raţionalizare a parlamentului de către un anumit partid politic era direct proporţional cu numărul mandatelor acestuia în Parlamentul ţării[1)].

Treptat, guvernările devin tot mai dificile, îndeosebi datorită manifestării crizei economice care atrage după sine nemulţumiri sociale ale unor largi pături sociale. Contestându-se reciproc, acuzându-se unul pe altul de măsuri represive, dictatoriale, partidele politice proeminente – Partidul Naţional Liberal şi Partidul Naţional Ţărănesc – sunt tot mai mult copleşite de sarcinile conducerii[2)].

Ostil manevrelor făcute de partidele politice aflate la guvernare de a se autonomiza de influenţa sa, Regele Carol al II-lea lansează ideea unei revizuiri a Constituţiei din 1923, prin care rolul parlamentului s-ar fi diminuat şi mai mult[3)].

Pentru moment, Carol al II-lea intenţiona să includă conducerea politicii externe a statului în prerogativele sale regale. Intenţia Regelui contravenea atât art. 88 din Constituţie potrivit căruia factorul constituţional avea dreptul doar de a încheia cu alte state „convenţii necesare pentru comerţ, navigaţie şi alte asemenea", cât şi art. 91 care prevedea că „Regele nu avea alte puteri decât acele date lui prin Constituţie"[4)].

Tendinţele Regelui Carol al II-lea de exercitare personală a puterii politice pe baza a trei principii – autoritate, unitate şi continuitate – se datorează în această perioadă şi ascensiunii pe plan politic a Gărzii de Fier. Această formaţiune politică era un adversar puternic pentru partidele istorice în competiţia electorală. Treptat, între Rege şi conducătorii Gărzii de Fier se declanşează un conflict deschis ce ameninţa uneori stabilitatea, şi aşa precară, a ordinii sociale.

Pentru a bara ascensiunea Gărzii de Fier, Regele nu reuşeşte să-şi atragă de partea sa partidele politice. Practic, Carol al II-lea rămâne izolat, dar lucid. Monarhul întrevede că agravarea crizei interne ameninţă integritatea şi independenţa României.

Este motivul pentru care Carol al II-lea se hotărăşte să ia cârma conducerii în mâinile sale în condiţiile în care cadrul constituţional, deşi formal rămas intact, fusese deteriorat de politicianismul clasei politice şi de lipsa de angajament ferm al şefilor celor două mari partide politice. Criza politică internă nu putea fi gestionată de parlament şi guvern – autorităţi reprezentative – întrucât cele două instituţii

---

[1)] A se vedea, pentru detalii, *D. Hurezeanu*, Democraţia parlamentară în istoria modernă a României (1918-1938), partea a II-a, în Societate şi cultură nr. 4/1994.

[2)] Practic, Carol al II-lea a căutat să înrăjbească şi mai mult cele două partide istorice pentru a le putea controla şi manipula mai lesne. În această tentativă s-a lovit însă de duritatea lui Iuliu Maniu.

[3)] *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 254.

[4)] Pentru detalii privind criza politică ce a precedat instituirii guvernării carliste, a se vedea *E. Focşeneanu*, op. cit., p. 70-73.

politice erau subsumate jocului politic între rege şi partidele politice. Este o măsură înţeleaptă şi singura alternativă la haosul politic previzibil. Partidele intră într-un con de umbră, nu datorită Regelui, ci din cauza retragerii sprijinului clientelei lor politice. În plan politic, retragerea sprijinului electoratului însemna diminuarea bazei lor sociale şi, implicit, scăderea legitimităţii acestora.

Prin Legea din 9 iulie 1934 pentru simplificarea serviciilor publice şi pentru luarea unor măsuri economice sau financiare, guvernul este abilitat de parlament să se implice legislativ în soluţionarea „operativă a problemelor urgente"[1]. În acest fel, se introduce sistemul guvernării prin Decrete-lege emise de Rege. În următorii ani, această practică se extinde foarte mult, chiar şi în domeniul financiar[2].

În campania electorală din decembrie 1937 partidele istorice nu au reuşit să treacă pragul stabilit în legea electorală pentru a căpăta „prima electorală" de 50% din mandate. Regimul parlamentar se afla în primejdie, întrucât se contura imposibilitatea de a se forma un guvern cu majoritate parlamentară. Regele Carol era singurul factor politic care putea să amâne dezastrul intern, vizibil amplificat de strângerea unui cerc de fier revizionist în jurul României. Pe plan internaţional, România se afla izolată în faţa pericolului ce o ameninţa din partea vecinilor săi, pregătiţi să nesocotească tratatele de pace încheiate după primul război mondial.

Pe plan intern, vechile partide democratice sunt surclasate de tânăra formaţiune politică, transformată din Garda de Fier în Partidul *Totul pentru Ţară*. Orientarea politică a acestei formaţiuni era de dreapta şi avea, totodată, caracter ultranaţionalist.

Încercările Regelui Carol al II-lea de a bara ascensiunea noului partid nu au fost, din păcate, sprijinite de fruntaşii celor două partide istorice.

Pe data de 10 februarie 1936, Carol al II-lea instituie o guvernare autoritară *(regim politic personal)*[3]. În Proclamaţia din 20 februarie 1938, Carol al II-lea înfăţişează poporului „Noua Constituţie menită să aşeze temelii mai solide şi mai drepte Statului nostru şi să îndrumeze viaţa obştească pe o cale mai sigură, mai liberă şi mai sănătoasă"[4]. În Proclamaţie sunt enunţate principalele obiective urmărite: stabilirea mai bună a datoriilor şi drepturilor cetăţeneşti; sporirea autorităţii şi independenţei guvernului; mai dreapta reprezentare în parlament a ţărănimii, muncitorimii şi intelectualilor ş.a.[5]

Electoratul era convocat să se pronunţe prin plebiscit în legătură cu noua Constituţie[6]. Articolul 100 din Constituţie prevedea că indiferent de rezultatul

---

[1] *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi uzuale, vol. XXII, 1934, p. 497, 498.

[2] A se vedea şi *V. Avramescu*, Sistemul constituţional din România în anii 1923-1938, în Contribuţii la studierea istoriei contemporane a României, Ed. Politică, Bucureşti, 1980, p. 104.

[3] În aceeaşi zi îi informase de această decizie pe toţi conducătorii partidelor politice, cu excepţia Gărzii de Fier şi a Partidului Naţional Creştin.

[4] *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi uzuale, partea I, vol. XXVI, 1938, p. 146.

[5] *A. Rădulescu*, Noua Constituţie, Bucureşti, 1939, p. 17 şi urm.

[6] A se vedea Înaltul Decret regal nr. 902 din 20 februarie 1938 (M.Of. nr. 42 din 20 februarie 1938).

plebiscitului, aceasta intra automat în vigoare. Rezultatul votului arată că electoratul a sprijinit deciziile Regelui Carol al II-lea (4.297.581 voturi pentru și 5.483 voturi contra). Constituția a fost promulgată prin înaltul Decret Regal nr. 1045 din 27 februarie 1938[1].

Constituția din 27 februarie 1938 corespunde caracteristicilor unei Constituții-Statut. Caracterul regimului politic instituit de Carol al II-lea, ca și al Constituției carliste, sunt controversate. Observatorii străini, obiectivi, apreciau că „încăpățânarea lui Maniu și obstrucțiile sale antiregaliste s-au numărat printre cauzele instituirii noului regim", considerat a fi – după expresia ambasadorului britanic la București din acea vreme – instituirea unei „revoluții fără sânge" pentru ca regele să poată salva țara de un dezastru economic și social[2]. În concepția lui Carol, măsurile sale autoritare aveau un caracter vremelnic și răspundeau rezolvării crizei politice interne.

Indiscutabil, personalitatea, temperamentul lui Carol al II-lea i-au influențat într-o anumită măsură deciziile politice interne și internaționale. Cu toate acestea, ar fi greșit să vedem în el un „dictator de tip fascist sau aventurier politic", „agent al comunității evreiești și al democrațiilor occidentale", „discipol al aristocratismului".

Mai degrabă, Carol al II-lea, fără aliați interni, a optat pentru un regim politic autoritar, întrucât nu a avut de ales în fața presiunii germane și a pericolului sovietic, fiind abandonat de Occident[3]. Formula folosită de Carol în Proclamația din 20 februarie 1938 este relevantă pentru contextul politic intern și extern în care se hotărau destinele țării: „Salvarea Patriei este pentru Mine singura poruncă, care Mă îndrumează în aceste vremuri îngrijorătoare de neliniște sufletească. Prin această Nouă Constituție se proclamă hotărât întâietatea Națiunii Române, care prin jertfele și credința sa a creat Statul nostru național".

Cea mai mare parte a partidelor politice legate de sistemul democrației parlamentare (cu excepția P.N.Ț.), au fost inițial favorabile lui Carol al II-lea, colaborând chiar la guvernare. Din unele puncte de vedere, Constituția din 1938 se aseamănă cu Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris din 1858, adoptat de patriotul domnitor Alexandru Ioan Cuza[4]. În orice caz, ar fi o greșeală să punem semnul egalității între

---

[1] M.Of. nr. 48 din 27 februarie 1938.

[2] Pentru o aprofundată analiză a regimului politic carlist și a Constituției din 27 februarie 1938, a se vedea *M. Muşat, I. Ardeleanu*, op. cit., p. 787-816.

[3] Idem, p. 787. Cei doi istorici apreciază pe bună dreptate că în caracterizarea regimului autoritar al lui Carol „nu trebuie să neglijăm nici faptul că în momentul instaurării noului regim carlist opinia publică din România manifesta o mare reținere față de jocul partidelor politice și față de regimul parlamentar așa cum funcționa el atunci.

Exista, mai cu seamă, conștiința pericolelor cu care era confruntată țara și necesitatea pe care o impuneau de întărire a puterii centrale" (p. 787-788). Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că în primul guvern prezidat de patriarhul Miron Cristea au intrat reprezentanți ai partidelor istorice ca și foștii (cu unele excepții: I. Maniu, O. Goga, B. Știrbey) prim-miniștrii, ca miniștri fără portofolii.

[4] În acest sens, a se vedea: *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunei din 27 februarie 1938, București, 1939, p. 65; *G.G. Mironescu*, Inovațiile Constituției din 1938, Extras din Analele Facultății de Drept din București, nr. 2-3/1939; *G. Alexianu*, Principii de

guvernarea autoritară (aprobată prin plebiscit de popor) sau cel mult „dictatură autocratică" instituită de Regele Carol al II-lea și totalitarism. În România, totalitarismul a fost impus de U.R.S.S. cu concursul liderilor comuniști, îndeosebi ai celor veniți după 23 august 1944 de la Moscova.

§2. Principiile Constituției din 1938

Constituția din 1938 a instituit unele modificări, de esență, ale unor principii constituționale. Dintre acestea, menționăm:

a) accentuarea limitării factorului individual în favoarea extinderii factorilor sociali comunitari (Statul);

b) concentrarea puterii politice în mâinile Regelui (Monarhul exercita puterea legislativă prin Reprezentanța Națională constituită pe baze corporative, profesionale; guvernul era numit și revocat de Rege; guvernul nu răspundea politic în fața parlamentului)[1].

În privința celorlalte principii constituționale, consfințite în Legea fundamentală din 1923 (caracterul național unitar al statului; suveranitatea; controlul legalității actelor administrative ilegale; controlul constituționalității legii ș.a.), acestea au fost menținute fără nicio modificare.

Regele era declarat *Capul Statului* (art. 30). Procedura de exercitare a puterii legislative este modificată în favoarea Regelui (art. 31). Puterea executivă capătă o deplină preponderență asupra celei legislative[2]. Guvernul, numit și revocat de Rege, își asumă răspunderea politică în fața acestuia. Monarhul era învestit cu dreptul de a emite decrete cu putere de lege „în orice privință" în perioada în care parlamentul era dizolvat, precum și în intervalul dintre sesiunile parlamentare. Decretele urmau să fie supuse adunărilor spre ratificare la proxima sesiune a acestora (art. 46).

Majoratul electoral este ridicat la 30 de ani pentru a se evita manipularea tineretului în campania electorală de Garda de Fier. Totodată, electoratul este distribuit în trei categorii, potrivit unor criterii profesionale (organizare corporatistă). Mandatul deputaților este stabilit la 6 ani în loc de 4 ani, iar cel al senatorilor, la 9 ani.

Dintre actele cu caracter legislativ prin care s-au pus în aplicare principiile Constituției, menționăm Decretul-lege nr. 1420 din 31 martie 1938 privind înființarea Consiliului de Coroană – organism consultativ – având ca sarcină să-și expună părerea, la cererea Regelui „asupra problemelor de stat de însemnătate excepțională"[3]. La aceeași

---

drept constituțional, București, 1939; *A. Ionașcu*, Constituțiunea Regelui Carol al II-lea, Extras din Analele Facultății de Drept, Cluj, 1939; *C. Rudescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunii Regelui Carol II, Extras din revista Fundațiilor Regale, 1939; *C. Rarincescu*, Principiul separațiunii puterilor statului în noua Constituție Română din 27 februarie 1938, Analele Facultății de Drept din București nr. 1/1939.

[1] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 230-231.

[2] A se vedea și *G.G. Mironescu*, op. cit., p. 23-24.

[3] *C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi Uzuale, vol. XXVI, 1938, p. 372-373. Consiliul de Coroană a fost desființat prin Decretul nr. 3096 din 9 septembrie 1940 (M.Of. nr. 210 din 10 septembrie 1940).

dată, Carol al II-lea emite Decretul-lege nr. 1422 pentru dizolvarea tuturor asociațiunilor, grupărilor sau partidelor politice[1]. În decembrie 1938, Parlamentul adoptă Legea pentru înființarea organizației politice a „Frontului Renașterii Naționale" – ca unică organizație politică în stat[2].

În vara anului 1940 România este constrânsă de Germania și Uniunea Sovietică să accepte importante cesiuni teritoriale în favoarea U.R.S.S. și a Ungariei. În toamna aceluiași an, și Bulgaria anexează teritoriul românesc situat la sud de Dunăre[3].

Pe plan intern, regimul politic carlist pierde sprijinul acordat inițial de partidele politice. Mișcarea legionară devine tot mai puternică și se opune categoric lui Carol al II-lea, pe care îl acuză de uciderea lui Corneliu Zelea Codreanu – conducătorul Gărzii de Fier – și de haosul politic intern.

Secțiunea a 3-a. Actele constituționale din septembrie 1940

La sfârșitul lunii august 1940, România se afla într-o gravă criză politică internă, amplificată de izolarea ei pe plan internațional și de consecințele anexiunilor teritoriale ce i-au fost impuse prin concertarea presiunilor exercitate de Germania, Uniunea Sovietică și Italia.

În aceste condiții, forțele politice interne se hotărăsc să-l silească pe Carol al II-lea să abdice în favoarea fiului său, Mihai. În acest fel, răspunderea pentru dezastrul țării era trecută exclusiv pe umerii monarhului. Constrâns de partidele politice să renunțe la guvernarea autoritară, Carol al II-lea acceptă demisia cabinetului condus de patriarhul Miron Cristea (4 septembrie 1940) și îl numește în funcția de prim-ministru pe generalul Ion Antonescu[4]. În ziua următoare, monarhul suspendă Constituția din 27 februarie 1938, care constituia baza fundamentală a regimului său personal și dizolva corpurile legiuitoare[5]. Pe aceeași dată, Carol învestește pe primul-ministru cu depline puteri pentru conducerea statului și reduce prerogativele regale la un minimum de competențe decorative[6].

Stabilirea prerogativelor regale fiind prin esență un atribut al Constituantei și nu al factorului constituțional, rezultă că procedura de reducere a acestora nu a avut un caracter constituțional. Potrivit Decretului Regal prin care prerogativele regale au fost reduse, monarhului îi reveneau următoarele atribuții:

---

[1] Idem, p. 373-374.

[2] Idem, p. 2647.

[3] A se vedea, pentru detalii, *M. Muşat*, Drama României Mari (1940), Ed. Fundației România Mare, București, 1992, p. 61-79, 137-176.

[4] Decret regal pentru formarea unui nou guvern nr. 3051 din 5 septembrie 1940 (M.Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940).

[5] Decretul regal pentru suspendarea Constituției nr. 3052 din 5 septembrie 1940 (M.Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940).

[6] Decretul regal pentru învestirea cu depline puteri și reducerea prerogativelor regale nr. 3053 din 5 septembrie 1940 (M.Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940).

a) era Capul Oştirii;
b) emiterea monedei;
c) conferirea decoraţiilor;
d) dreptul de graţiere;
e) primirea şi acreditarea ambasadorilor şi miniştrilor plenipotenţiari;
f) încheierea tratatelor internaţionale;
g) modificarea legilor organice şi numirea miniştrilor şi subsecretarilor de stat (în această categorie de atribuţii, includem, evident, numirea primului-ministru).

În proclamaţia către ţară, noul prim-ministru, învestit cu depline puteri, preciza că formarea noului cabinet nu este o simplă schimbare de guvern, ci o schimbare de regim politic. Pe data de 6 septembrie 1940, Carol al II-lea abdică în favoarea fiului său, Mihai, Marele Voievod de Alba-Iulia, care depune jurământul de credinţă faţă de Naţiunea Română. Temeiul juridic al succesiunii la tron, în condiţiile în care Constituţia fusese suspendată, este Decretul-lege nr. 3064 din 6 septembrie 1940[1)].

Este interesant de observat că depunerea jurământului de credinţă a Regelui nu s-a făcut după procedura stabilită în Constituţia din 1938. Potrivit art. 39 din Constituţia lui Carol al II-lea, la suirea pe tron, Regele depunea în faţa celor două corpuri legiuitoare următorul jurământ: „Jur a păzi Constituţia şi legile naţiunii române, a menţine drepturile ei naţionale şi integritatea teritoriului". Acest jurământ nu a fost prestat de Regele Mihai întrucât cele două corpuri legiuitoare fuseseră dizolvate, iar Constituţia însăşi fusese suspendată.

În aceste condiţii, Decretul-lege nr. 3064 din 6 septembrie 1940 referitor la reglementarea succesiunii la Tronul României a Marelui Voievod Mihai de Alba Iulia, a prevăzut în art. II că Regele va depune jurământul de credinţă în faţa Preşedintelui Consiliului de Miniştri, a Patriarhului Bisericii Ortodoxe a României şi a primului preşedinte al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Prin acelaşi Decret-lege s-a adoptat şi o altă formulă de jurământ (art. III).

Rezultă din aceste schimbări de procedură constituţională că urcarea pe tron a Regelui Mihai I s-a făcut în baza unui act al puterii executive şi nu al Constituantei, aşa cum era firesc. Prin această schimbare de procedură s-a produs o discontinuitate în regimul juridic al succesiunii la tron stabilit prin Constituţia din 1866. Chiar depunerea jurământului nu era conformă uzanţei, ceea ce a avut ca rezultat reducerea legitimităţii prerogativelor regale. Personalităţile în faţa cărora s-a depus jurământul nu erau expresia puterii suverane a poporului, ci reprezentau puterea executivă, puterea judecătorească şi autoritatea spirituală a Bisericii Ortodoxe Române.

Derogarea de la prevederile constituţionale în ceea ce priveşte urcarea pe tron a Regelui Mihai este de natură a ridica semne de întrebare în legătură cu legitimitatea instituţiei regalităţii după abdicarea lui Carol al II-lea.

Prin Decretul-regal nr. 3067 din 6 septembrie 1940 pentru învestirea cu depline puteri pentru conducerea statului, prerogativele Regelui se reduc şi mai mult (monarhul pierde atribuţia de a modifica legile organice şi de a-i numi pe miniştri şi subsecretarii de stat; în schimb, este expres stipulată prerogativa de a-l numi pe

[1)] M.Of. nr. 206 bis din 6 septembrie 1940.

primul-ministru)[1]. Ulterior, prin Decretul regal nr. 3072 din 8 septembrie 1940, Regele este învestit numai cu atribuţii onorifice (Cap al Oştirii; emiterea monedei; conferirea decoraţiilor; primirea şi acreditarea ambasadorilor; numirea primului-ministru; dreptul de graţiere)[2].

Potrivit noilor acte constituţionale, Conducătorul Statului a devenit principalul factor de putere în stat[3]. Toate aceste acte au dobândit consacrarea fundamentală prin plebiscitul organizat la 2 martie 1941[4].

În calitate de conducător al statului, primul-ministru concentrează în mâinile sale puterea executivă şi cea legislativă. Cu toate acestea, Ion Antonescu nu a guvernat ca un dictator. În adoptarea unora dintre actele sale de guvernare (Decrete-legi), şi l-a asociat pe Regele Mihai. De asemenea, tolerează şi chiar impulsionează activitatea cvasinormală (legală) a vârfurilor organizatorice ale partidelor istorice, ca şi activitatea „diplomatică" a unora dintre liderii acestora.

În ceea ce priveşte caracterul statului român, remarcăm declararea acestuia ca „Stat Naţional Legionar" (de la 14 septembrie 1940 până la 14 februarie 1941). Titulatura nu a avut însă acoperire reală în practica socială. A fost mai mult o concesie politică, formală, făcută de Ion Antonescu mişcării legionare. În fond, mareşalul Ion Antonescu a rămas fidel principiilor democraţiei pluraliste pe care, însă, nu le-a putut pune în aplicare.

Regimul politic autoritar condus de generalul Ion Antonescu a fost înlăturat la 23 august 1944 prin arestarea acestuia din ordinul Regelui Mihai, potrivit unui plan anterior întocmit împreună cu reprezentanţii Partidului Naţional Liberal, Partidului Naţional Ţărănesc, Partidului Social Democrat şi ai Partidului Comunist Român.

Arestarea mareşalului Ion Antonescu a fost caracterizată în istoriografia românească sub diferite denumiri: „lovitură de stat", „puci de palat", „insurecţie", „revoluţie" ş.a. După arestarea mareşalului Ion Antonescu, România a intrat în sfera de influenţă a Uniunii Sovietice[5].

---

[1] *C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi uzuale, vol. XXVIII, 1941, p. 1552.

[2] Idem, p. 1557.

[3] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 232.

[4] Ibidem.

[5] A se vedea, pentru detalii, *N. Baciu*, Agonia României 1944-1948. Dosarele secrete acuză, München, 1988. În ceea ce priveşte condiţiile arestării mareşalului Antonescu, a se vedea şi însemnările sale făcute în timp ce era arestat şi deţinut la Palatul regal, în Caietele Magazin Istoric nr. 1/1993.

Capitolul IV
Organizarea constituţională a României după înlăturarea guvernării autoritare a Mareşalului Ion Antonescu, până la abdicarea forţată a Regelui Mihai I

Secţiunea 1. Problema constituţională după 23 august 1944

Elucidarea aspectelor teoretice şi practic-politice ale schimbării regimului politic instaurat în septembrie 1940 şi ale formării unui nou sistem de guvernare după 23 august 1944 trebuie să pornească de la cunoaşterea din perspectivă istorică a condiţiilor şi realităţilor social-politice existente după arestarea mareşalului Ion Antonescu, a raporturilor de forţe între partidele politice, precum şi a intereselor marilor puteri aliate faţă de România.

După înlăturarea regimului personal (autoritar) antonescian prin lovitura de stat de la 23 august 1944 au fost adoptate o serie de acte politice şi legislative (unele de natură constituţională) care au creat un cadru nou de exercitare a puterii politice convenit de către cele patru partide componente ale Blocului Naţional Democratic constituit la 20 iulie 1944[1)].

În Declaraţia de constituire a Blocului se arăta că partidele respective aveau ca scop, printre altele, înlocuirea guvernării autoritare antonesciene cu „un regim constituţional democratic, pe baza acordării drepturilor şi libertăţilor civile tuturor cetăţenilor ţării"[2)].

Pentru acest ciclu constituţional, care cuprinde perioada 23 august 1944 – 30 decembrie 1947, am preferat să folosim expresia „organizarea constituţională a României" şi nu cea improprie de „dezvoltare constituţională". În această perioadă, România nu a parcurs un proces de dezvoltare constituţională, ci o involuţie constituţională şi, în general, a cunoscut o degradare a vieţii politice care va culmina spre sfârşitul anului 1947 cu blocarea mecanismelor democraţiei parlamentare[3)].

Înlăturarea de la conducerea statului a mareşalului Ion Antonescu şi abandonarea implicită a cadrului constituţional consacrat prin decretele din septembrie 1940 a pus

---

[1)] Cele patru partide erau Partidul Naţional Liberal, Partidul Naţional Ţărănesc, Partidul Social-Democrat şi Partidul Comunist Român.

[2)] A se vedea Declaraţia de constituire a Blocului Naţional Democrat, în 23 August 1944. Documente, vol. II, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 306-307, 417. Pasajul citat va fi reluat în Declaraţia Guvernului instaurat la 23 august 1944. În acest document se preciza că „regimul politic pe care îl vom înfăptui va fi un regim democratic în care libertăţile publice şi drepturile cetăţeneşti vor fi garantate şi respectate".

[3)] A se vedea şi *I. Stanomir*, 23 august 1944-30 decembrie 1947. Regimuri politice şi regimuri constituţionale, în Studia politica, vol. IV, nr. 3/2004.

BCU CONSTANTA UNIVERSITY LIBRARY

problema firească a închegării, cel puţin tranzitorii, a unui nou cadru constituţional, necesar organizării şi exercitării puterii[1]. Partidele politice reprezentate în noul guvern căzuseră de acord, chiar în ziua formării acestuia (23 august 1944), asupra unui nou cadru constituţional[2] şi cel puţin asupra unuia dintre principiile sale: instituirea unui regim „democratic în care libertăţile publice şi drepturile cetăţeneşti vor fi garantate şi respectate"[3].

În condiţiile continuării războiului nu puteau fi convocate însă corpurile legiuitoare (ca Adunare Constituantă), dizolvate, de altfel, de Carol al II-lea în 1940. De aceea, se apelează la o formulă inedită: repunerea în vigoare a unor dispoziţii constituţionale anterioare, abrogate în februarie 1938. Partidul Naţional Ţărănesc a făcut cunoscută, astfel, preocuparea Guvernului de a da „ţării o nouă Constituţie ale cărei principii vor fi acelea ale constituţiilor de la 1866 şi 1923. Până la votarea noii Constituţii, Guvernul va lucra pe bază de decrete-legi"[4].

În aceste condiţii, în baza Jurnalului Consiliului de Miniştri nr. 570 din 30 august 1944[5], s-a semnat Decretul-lege nr. 1626 din 31 august 1944, prin care s-a repus în vigoare, cu unele rezerve, Constituţia din 1923. Primul articol prevedea că „Drepturile Românilor sunt cele recunoscute de Constituţiunea din 1866 cu modificările ce ulterior i-au fost aduse şi de Constituţiunea din 29 martie 1923". Rezervele priveau îndeosebi puterea legislativă. Decretul constituţional a stabilit un regim derogatoriu de la Constituţia din 1923 în ceea ce priveşte procedura de exercitare a prerogativelor legislative.

Potrivit Decretului nr. 1626 din 31 august 1944, puterea legislativă se exercita de Rege la propunerea Consiliului de Miniştri. Această prevedere conferea Guvernului o putere considerabilă în reglementarea relaţiilor sociale. Parlamentul urma să fie organizat în viitor printr-un decret dat în baza unei hotărâri a Guvernului. Prin acelaşi act normativ s-au abrogat Decretele-lege din septembrie 1940 referitoare la preluarea puterii de către generalul Ion Antonescu şi s-a prevăzut că o lege specială va statornici condiţiile în care magistraţii vor fi inamovibili.

Formularea folosită în primul articol al Decretului nr. 1626 din 31 august 1944 este ambiguă pentru că se referă concomitent la două constituţii[6].

---

[1] A se vedea *T. Broşteanu*, Actul de la 23 August 1944 şi urmările lui, Bucureşti, 1944, p. 9 şi urm.

[2] A se vedea declaraţia făcută de Lucreţiu Pătrăşcanu în legătură cu „istoricul redactării Decretului Regal nr. 1626 din 31 august 1944 care a creat cadrul constituţional respectiv şi poziţia adoptată cu acest prilej de reprezentanţii partidelor politice componente ale Blocului Naţional Democratic" în ziarul Libertatea din 24 noiembrie 1946.

[3] Declaraţia Guvernului instaurat la 23 august 1944, în 23 August 1944. Documente, vol. II, p. 417.

[4] Dreptatea din 2 septembrie 1944. În termeni similari se pronunţase şi Partidul Comunist Român cu trei zile în urmă (ziarul România liberă din 30 august 1944).

[5] M.Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

[6] Interesantă din acest punct de vedere este Decizia Ministerului de Justiţie nr. 102220 din 18 octombrie 1944 în care se arată că „prin această referire în bloc a Actului constituţional din 31 august 1944 la dispoziţiile a două constituţii, cea din 1866 şi cea din 1923, pentru regle-

Așadar, Decretul regal din 31 august 1944 a legitimat din punct de vedere juridic (constituțional) lovitura de stat înfăptuită de Regele Mihai[1] și a repus în vigoare o constituție abrogată în 1938 de o altă lege fundamentală, suspendată, la rândul ei, în septembrie 1940. Procedura folosită de Guvern și de factorul constituțional – Regele – pentru emiterea Decretului din 31 august 1944, ca și conținutul acestuia, deroga în mod evident de la procedura constituțională clasică: o Constituție se adoptă, se revizuiește, se abrogă de către un organism care întrunește caracteristicile unei puteri constituante, ori nici Regele, nici Guvernul nu întruneau asemenea caracteristici. Și, în orice caz, regula generală este că o constituție nu se repune în vigoare după ce a fost abrogată.

La 13 septembrie 1944 între România și Puterile Aliate se încheie Convenția de Armistițiu prin care statului român – fost stat agresor al acestora – i se impun condiții foarte aspre și nedrepte.

Trebuie să menționăm că, în aprecierea vieții constituționale românești din această perioadă, trebuie pornit în primul rând de la statutul internațional al României, ca fostă țară inamică a Statelor Unite, Marii Britanii și Uniunii Sovietice. O astfel de țară, care a semnat un armistițiu acceptând fără condiții clauzele acestuia, nu putea avea o deplină suveranitate în domeniul adoptării legislației constituționale, al administrației, ca și al activității politice propriu-zise. Cu alte cuvinte, era obligată să se conformeze condițiilor impuse prin Convenția de Armistițiu, chiar dacă acestea contraveneau Constituției[2].

De această obligație erau convinse toate forțele politice. Documente importante (stenograma discuțiilor din Consiliul de Miniștri referitoare la clauzele Convenției, documente oficiale ale partidelor istorice, declarații ale partidului comunist ș.a.) arată voința și hotărârea oamenilor politici români de a respecta cu meticulozitate și scrupulozitate Convenția de Armistițiu.

Guvernul numit de Rege la 23 august 1944 a fost astfel pus în situația de a adopta unele măsuri legislative, în aplicarea Convenției, care contraveneau Constituției repuse în vigoare. Se evita, astfel, luarea de către Uniunea Sovietică a unor măsuri represive împotriva țării aflată sub un regim de ocupație militară.

Condițiile stabilite în Convenția de Armistițiu referitoare la procedura de urmărire judiciară a persoanelor „considerate" vinovate de dezastrul țării nu puteau fi

---

mentarea drepturilor omului (...) nu s-a putut pune în vigoare niciuna dintre cele două constituțiuni amintite, ci s-a făcut numai o făgăduială de a se legifera în spiritul acelor constituțiuni" (M.Of. nr. 295 din 20 decembrie 1944). A se vedea, pentru dezvoltări, *C. Ionescu*, Principiile de organizare și funcționare ale statului socialist român, Ed. Politică, București, p. 44-57.

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Costi*, Necesitatea elaborării unei noi constituții, București, 1945.

[2] Unele legi adoptate după 23 august 1944, sub imperiul Convenției de Armistițiu, conțineau dispoziții constituționale pe baza cărora instanțele au pronunțat sentințe a căror temeinicie și constituționalitate au fost contestate (a se vedea, în acest sens, motivele de neconstituționalitate depuse de Ion Antonescu împotriva sentinței prin care a fost condamnat la moarte, în Procesul mareșalului Antonescu. Documente, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1995, p. 373-378).

respectate, întrucât Constituţia din 1923 repusă în vigoare interzicea crearea de tribunale extraordinare în vederea judecării anumitor persoane (art. 101), prevăzând totodată că nicio lege nu poate înfiinţa pedeapsa confiscării averilor (art. 15).

Guvernul român era obligat să pună în aplicare Constituţia sub supravegherea unei Comisii Aliate de Control, de fapt a unui Înalt Comandament Aliat, practic, un cvasiorganism politic şi militar controlat efectiv de sovietici. Conformându-se clauzelor Convenţiei, Regele emite Decretul nr. 1849 din 11 octombrie 1944, prin care modifică Decretul regal[1] din 31 august 1944 adăugându-i două alineate la art. 4.

Conţinutul celor două alineate era următorul: „Legi speciale vor prevedea condiţiunile în care vor putea fi urmăriţi şi sancţionaţi toţi acei care în orice calitate şi sub orice formă au contribuit la dezastrul ţării, în special în legătură cu războiul purtat împotriva Naţiunilor Unite. Aceste legi vor putea prevedea şi măsuri pentru urmărirea averilor lor".

Decretul respectiv era însă neconstituţional deoarece a revizuit Constituţia fără respectarea procedurii legale, nu a fost emis de un organism care întruneşte prerogativele de putere constituantă derivată.

Prin Legea nr. 640 (Decretul nr. 2443 din 18 decembrie 1944) pentru instituirea unui regim tranzitoriu de organizare judecătorească, se suspendă pentru patru luni inamovibilitatea membrilor corpului judecătoresc, inclusiv stabilitatea acestora[2]. Suspendarea inamovibilităţii magistraţilor deschidea posibilitatea sancţionării disciplinare a acestora pentru „refuz de cooperare" cu guvernul[3].

Completarea Decretului nr. 1626 din 31 august 1944 şi suspendarea inamovibilităţii magistraţilor au creat cadrul legal şi posibilitatea materială pentru imixtiuni de natură judiciară în viaţa statului, ceea ce îi afecta şi mai mult suveranitatea. Astfel, României i s-a impus sancţionarea abuzivă, nedemnă a unor oameni politici patrioţi.

Dacă pentru P.C.R. obedienţa faţă de cererile Uniunii Sovietice privind sancţionarea unor oameni politici sau militari români se poate justifica, poziţiile celor două partide istorice în ceea ce priveşte purificarea administraţiei, a corpului judecătoresc, sancţionarea şi răspunderea politică şi juridică a unor personalităţi politice legate de guvernarea carlistă sau antonesciană sunt inexplicabile.

În acest domeniu şi în această perioadă, nu există deosebire de esenţă între poziţiile Partidului Comunist şi cele ale reprezentanţilor de seamă ai partidelor istorice. Este adevărat, partidele istorice au încercat să delimiteze răspunderea politică (a politicienilor) de cea juridică (a militarilor), dar s-au situat pe aceeaşi poziţie privind „necesitatea de sancţionare", extinzând-o, însă, în mod nejustificat, chiar, la personalităţi apropiate lui Carol al II-lea. Spiritul de revanşă politică s-a mai substituit o dată demnităţii naţionale şi bunului simţ popular[4].

---

[1] M.Of. nr. 235 din 11 octombrie 1944.

[2] M.Of. nr. 294 din 19 decembrie 1944.

[3] A se vedea, în acest sens, *E. Focşeneanu*, op. cit., p. 91.

[4] A se vedea Declaraţiile Partidului Naţional Ţărănesc şi Partidului Naţional Liberal referitoare la criza de guvern şi atitudinea adoptată pentru soluţionarea crizei, în: 23 August 1944. Documente, vol. III, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1985, p. 141-142;

În perioada ce a urmat, principalele partide politice – partidele istorice și partidele componente ale Frontului Național Democratic (comuniștii; social-democrații și alte partide mai mici) – au fost preocupate de elaborarea unei noi constituții[1].

În toamna anului 1944 Partidul Comunist a propus un Proiect de Platformă a unei formațiuni politice – Frontul Național Democratic – în care enunța și unele principii privind viitoarea organizare politică a țării[2]. Evident, aceste principii nu puteau fi acceptate de partidele democratice (PNL și PNȚ). Social-democrații au răspuns însă favorabil propunerii comuniștilor, apreciind că la momentul respectiv era într-adevăr necesară „înființarea unei adunări politice consultative în care să fie reprezentate partidele politice și principalele organizații populare și muncitorești, spre a exercita drepturile de comunicare și interpelare, precum și pentru a discuta toate problemele de politică internă și externă[3]. Se înțelege că o asemenea „adunare populară" s-ar fi aflat sub puterea Partidului Comunist și manipulată de acesta potrivit unor „scenarii parlamentare" scrise de reprezentantul U.R.S.S. în Comisia Aliată de Control.

Aparent, atât propunerea Partidului Comunist cât și răspunsul PSD erau rezonabile. În realitate, însă, comuniștii urmăreau discreditarea partidelor istorice. Acestea se aflau într-o vădită poziție de inferioritate față de Partidul Comunist, deoarece nu îndrăzneau să-l atace prea violent de teama de a nu-i ofensa pe sovietici, care sprijineau pe față acest partid.

La 6 martie 1945 este impus Guvernul Dr. Petru Groza care continuă seria acțiunilor concertate din afara țării cu concursul P.C.R. și al unor categorii de forțe politice și sociale interne manipulate de acest partid, menite să marginalizeze partidele politice și monarhia. Regele Mihai considera Guvernul Groza ca fiind nereprezentativ și, prin urmare, nelegitim, deși semnase decretul de învestire a cabinetului[4].

Manifest-Program al Partidului Național Țărănesc, asupra direcțiilor și obiectivelor de politică internă și externă, pe care acest partid se angaja să le promoveze, în lucrarea 23 August 1944. Documente, op. cit., vol. III, p. 142-145; Manifestul-Program al Partidului Național Liberal, op. cit., p. 376, 377.

[1] P.N.Ț. a enunțat într-un Manifest-Program, publicat în 16 octombrie 1944, o serie de obiective politice dintre care nu lipsea ideea unei noi constituții (a se vedea 23 August 1944. Documente, op. cit., vol. III, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1985, p. 149).

De asemenea, P.N.L. a dat publicității la 19 decembrie 1944 un Manifest-Program în care se pronunța pentru sancționarea criminalilor de război și a autorilor și complicilor războiului împotriva Uniunii Sovietice; epurarea întregului aparat administrativ; reorganizarea statului „în cadrul așezămintelor democrației parlamentare" (idem, p. 377).

[2] Punctul 16 din document preciza că „o nouă constituție va trebui să stabilească principiile vieții de stat ale țării pe baza orânduirii democratice parlamentare în conformitate cu interesele poporului român. Adunarea constituantă va fi aleasă prin vot universal, egal și secret cu reprezentarea proporțională. Vor avea drept de vot toți cetățenii, civili și militari, de ambele sexe, de la vârsta de 18 ani" (idem, p. 120, 121).

[3] A se vedea Politica Partidului Social-Democrat, București, 1947, p. 19, 20.

[4] A se vedea lista Guvernului, în 23 August 1944. Documente, op. cit., vol. IV, p. 249-250. Partidului Comunist i-au revenit patru ministere; Partidului Liberal (Tătărăscu), trei ministere și vicepreședința cabinetului; Partidului Social-Democrat, trei ministere și grupării național țărănești (Anton Alexandrescu) un minister. Alte ministere erau repartizate Frontului Plugarilor, Uniunii Preoților Democrați.

Ca atare, din 21 august 1945, Regele refuză să conlucreze cu miniștrii săi și nu mai semnează decretele pregătite și aprobate de Consiliul de Miniștri[1)].

La sfârșitul lunii mai 1946 Guvernul Groza a dat publicității anteproiectele decretelor pentru organizarea Reprezentanței Naționale (în temeiul art. 3 din Decretul-lege nr. 1626/1944) și, respectiv, Decretul-lege pentru alegerea deputaților (Legea electorală)[2)].

Anteproiectul referitor la organizarea parlamentului prevedea că „Reprezentanța Națională este emanația națiunii cu delegație de a exercita puterea legiuitoare. Membrii Reprezentanței Naționale constituiesc un singur corp legiuitor: Adunarea Deputaților". Această formulă care statornicea organizarea unicameralã a parlamentului contravenea, însă, Constituției din 1923 și chiar Decretului-lege nr. 1626/1944. De aceea, a fost criticată cu vehemență de partidele istorice pe motiv că este anticonstituțională[3)]. De altfel, cei doi reprezentanți ai partidelor istorice în Guvern (E. Hațieganu și M. Romniceanu) nici nu au semnat proiectele celor două acte normative, părăsind ședința Consiliului de Miniștri înainte de votarea acestora[4)].

Partidul Comunist, prin reprezentantul său în Guvern, Lucrețiu Pătrășcanu (ministrul justiției), aprecia, dimpotrivă, că cele două proiecte au „făcut o operă de adâncă democrație" și sunt pe deplin constituționale[5)]. Caracterul „democratic" al înlăturării Senatului a fost enunțat de fapt chiar la Conferința Națională a P.C.R. din 1945, când s-a anunțat pentru prima dată intenția comuniștilor de a consacra un parlament unicameral pe care l-ar fi putut controla mai ușor.

Practic, Decretul nr. 2218/1946 pentru organizarea Reprezentanței Naționale a revizuit în mod neconstituțional Legea fundamentală din 1923. Astfel, art. 17 alin. (2) (text neprevăzut în anteproiectul dat publicității la 31 mai 1946) menționa că Așezământul constituțional din 1923 „a fost modificat prin dispozițiunile prezentului decret"[6)].

Tot la 31 iulie 1946 a fost adoptat și Decretul nr. 2219 privitor la alegerile pentru Adunarea Deputaților (Legea nr. 560/1946)[7)].

[1)] Acest refuz a fost caracterizat în istoriografia socialistă ca „greva regală". De fapt, era o încercare a monarhului de a atrage atenția celor trei mari puteri asupra cursului involutiv imprimat de P.C.R. democrației parlamentare românești. Conferința de la Moscova organizată în decembrie 1945 între cele trei puteri învingătoare decide includerea în Guvernul Groza a câte unui reprezentant din partea partidelor istorice și organizarea alegerilor generale. În aceste condiții, Regele Mihai reia legătura cu guvernul (a se vedea și *G. Ionescu*, Comunismul în România, Ed. Litera, București, 1994, p. 145-152).

[2)] A se vedea Libertatea din 31 mai 1946.

[3)] A se vedea Dreptatea din 13 iulie 1946

[4)] A se vedea Comunicatul Consiliului de Miniștri, în Scânteia din 13 iulie 1946.

[5)] *L. Pătrășcanu*, Scrieri, articole, cuvântări. 1944-1947, Ed. Politică, București, 1983, p. 118; *L. Pătrășcanu*, Constituționalitatea anteproiectului de lege electorală, în Libertatea din 21 iunie 1946.

[6)] *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 96.

[7)] M.Of. nr. 161 din 15 iulie 1946.

Secţiunea a 2-a. Deteriorarea principiilor democraţiei parlamentare şi a mecanismelor constituţionale repuse în vigoare la 23 august 1944

Pe baza Legii nr. 560/1946, în toamna aceluiaşi an sunt organizate alegeri generale care vor fi câştigate prin fraude electorale de către Blocul Partidelor Democratice manipulat de P.C.R. Cele două partide istorice au obţinut împreună 36 de mandate, alte două fiind obţinute de Partidul Ţărănesc Democrat (Dr. Lupu). Rezultatele falsificate ale alegerilor au consolidat foarte mult poziţiile guvernamentale ale Partidului Comunist[1)].

Ignorând fraudele electorale comise de majoritatea parlamentară Monarhul a deschis Parlamentul legitimând, astfel, procedura frauduloasă a alegerilor. Partidele istorice s-au văzut părăsite de Regele Mihai. Deşi Iuliu Maniu, Brătianu şi alţi lideri politici democraţi au făcut demersuri insistente pe lângă Rege avertizându-l să nu prezinte Mesajul Tronului, nu l-au putut convinge să se opună Partidului Comunist. Pentru Monarh era clar că dacă nu colaborează cu noul Parlament îşi va pierde Coroana. Refuzând apelul liderilor politici ai partidelor burgheze, regele Mihai a sacrificat democraţia parlamentară pentru păstrarea Coroanei regale[2)].

În vara anului următor, Partidul Naţional Ţărănesc este dizolvat prin Jurnal al Consiliului de Miniştri. La scurtă vreme şi Partidul Naţional Liberal părăseşte scena vieţii politice puternic marcat de convulsii interne şi apoi se autodizolvă. La începutul lunii noiembrie 1947, Adunarea Deputaţilor care formal reflecta tabloul forţelor politice ale ţării, adoptă o moţiune de neîncredere în titularul Ministerului Afacerilor Externe, Gh. Tătărăscu, fruntaş al unei aripi dizidente a P.N.L. Ca urmare, miniştrii şi subsecretarii de stat liberali demisionează din Guvern.

În felul acesta, P.C.R., beneficiind de sprijin din afara ţării, prin fraude, abuzuri, înscenări judiciare, prin manipularea „entuziasmului popular" al unor categorii sociale defavorizate din punct de vedere economic, preia practic puterea în stat.

Printr-o suită de măsuri cu caracter politic şi administrativ, P.C.R. îl sileşte apoi pe Regele Mihai să abdice pentru el şi urmaşii lui la Tronul României[3)]. Apare astfel posibilitatea schimbării formei de guvernământ. În aceeaşi zi a abdicării

---

[1)] Numărul miniştrilor comunişti a crescut de la 6 la 8, iar cel al subsecretarilor de stat de la 4 la 6.

Partidului Naţional Liberal îi reveneau 4 ministere şi vicepreşedinţia guvernului şi 3 subsecretariate; P.S.D. deţine 4 ministere şi 2 subsecretariate; Frontul Plugarilor deţinea preşedinţia guvernului şi 3 ministere, precum şi un secretariat (a se vedea, în acest sens, ziarul Scânteia din 1 decembrie 1946).

[2)] *A.G. Lee*, Crown Against Sickle, London, 1950, p. 146. Biograful Regelui Mihai scrie în lucrarea menţionată, că „toţi liderii opoziţiei, aproape fără excepţie, îl avertizau pe rege să nu deschidă Parlamentul. Dar eşuarea grevei a fost o învăţătură amară pentru el. Cu patru zile înaintea deschiderii Parlamentului, el a stat treaz aproape toată noaptea, aşteptând sfaturi şi ajutoare de la Washington".

[3)] A se vedea „pregătirea" actului de abdicare, în *E. Focşeneanu*, op. cit., p. 98-103.

(30 decembrie 1947), se convoacă Adunarea Deputaţilor şi se adoptă, fără respectarea procedurii constituţionale de revizuire a Constituţiei, Legea nr. 363 pentru constituirea statului român în republică populară[1]. Legea este apoi completată prin Decretul nr. 3 din 8 ianuarie 1948 pentru fixarea atribuţiilor Prezidiului Republicii Populare Române[2].

Decretul din 8 ianuarie 1948 a stabilit o nouă procedură constituţională de exercitare a atribuţiilor organismului care îndeplinea funcţiile şefului statului.

Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 a pus capăt democraţiei parlamentare în România instituită cu aproape un secol în urmă. Legea a înlăturat principiul separaţiei puterilor în stat; a dat posibilitatea ca în viitor un partid politic să-şi subordoneze nu numai viaţa parlamentară, ci şi vârfurile structurilor executive ale statului.

Legea pentru constituirea statului român în republică populară a consfinţit în mod logic, după actul de abdicare a Regelui, noua formă de guvernământ; a abrogat Constituţia din 1923; a stabilit o altă procedură de exercitare a puterii legislative (specifică republicii); a instituit un organism însărcinat să exercite puterea executivă (Prezidiul R.P.R., ca organism executiv colegial – şef al statului – ce îşi subordona Guvernul)[3].

Pe data adoptării legii, regimul constituţional tranzitoriu instituit la 31 august 1944 şi-a încetat existenţa. Până la adoptarea unei noi constituţii, puterea legislativă urma să se exercite de către Adunarea Deputaţilor, până la dizolvarea acesteia şi constituirea unei Adunări Constituante, iar cea executivă, de Prezidiul R.P.R., ale cărui atribuţii ca şef al statului au fost fixate prin Decretul nr. 3 din 8 ianuarie 1948[4].

Prezidiul a avut următoarele atribuţii:

a) de a convoca Adunarea deputaţilor în sesiuni ordinare şi extraordinare, la cererea Consiliului de Miniştri;

b) de a semna legile şi a dispune publicarea lor;

c) de a numi şi revoca pe membrii guvernului, la propunerea Consiliului de Miniştri;

---

[1] M.Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

[2] M.Of. nr. 7 din 9 ianuarie 1948. În literatura de specialitate s-a susţinut că Legea nr. 363/1947 este neconstituţională, întrucât:

a) o simplă lege ordinară a schimbat forma de guvernământ;

b) legea este urmarea unui act abuziv exercitat asupra Regelui;

c) legea a fost adoptată fără respectarea procedurii legislative obişnuite pentru o lege ordinară;

d) o lege ordinară nu putea abroga Constituţia din 1923;

e) parlamentul nu era constituit ca Adunare Constituantă pentru a putea adopta principii şi norme cu un conţinut constituţional (*E. Focşeneanu*, op. cit., p. 103-109).

[3] Prin Decizia Consiliului de Miniştri nr. 3266 din 22 mai 1948, în temeiul art. 41 pct. 5 din Legea din 19 ianuarie 1939 pentru dobândirea şi pierderea naţionalităţii române şi a Legii din 9 decembrie 1940 pentru retragerea naţionalităţii române celor care în străinătate au purtări potrivnice îndatoririi de fidelitate faţă de ţară, fostului rege Mihai de Hohenzollern i s-a retras naţionalitatea (cetăţenia) română (M.Of. nr. 122 din 28 mai 1948). Decizia a fost revocată prin H.G. nr. 29/1997 (M.Of. nr. 30 din 25 februarie 1997).

[4] M.Of. nr. 7 din 9 ianuarie 1948.

d) de a numi şi confirma în funcţii publice, conform legilor;

e) de a acredita şi rechema, la propunerea Ministerului Afacerilor Străine, pe reprezentanţii diplomatici;

f) de a primi scrisorile de acreditare şi rechemare a reprezentanţilor diplomatici ai statelor străine;

g) de a stabili şi conferi gradele militare potrivit legii;

h) de a institui şi conferi decoraţiile, conform legilor;

i) de a acorda graţieri.

Toate celelalte atribuţii cu caracter executiv ale Prezidiului urmau să se exercite de către acesta, dar prin intermediul Consiliului de Miniştri, organul executiv al puterii de stat.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V
Sistemul constituţional socialist. Constituţiile din 1948, 1952 şi 1965

Secţiunea 1. Trăsături ale sistemului constituţional socialist

Opţiunea poporului român pentru un regim politic marxist şi, în cadrul său, pentru sistemul constituţional socialist nu a fost o opţiune liber formată şi nici exprimată ca voinţă suverană într-o Adunare Constituantă. Adunarea Deputaţilor convocată în seara zilei de 30 decembrie 1947 pentru „a lua act de abdicarea Regelui" şi pentru a adopta Legea pentru constituirea statului român în republică populară, nu a avut caracter constituant. Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 reprezintă una dintre rădăcinile principale ale sistemului constituţional socialist în România. Perioada ce a trecut de atunci până la 22 decembrie 1989 nu poate fi exclusă din istoria constituţională a ţării, ea constituind un ciclu constituţional distinct.

Sistemul constituţional socialist român a însumat toate trăsăturile sistemelor totalitare de guvernare de tip marxist, cărora le-a dat o formă constituţională corespunzătoare condiţiilor concret-istorice şi realităţilor politice existente într-o etapă sau alta de evoluţie a statului.

Printre aceste trăsături pot fi menţionate:

a) renunţarea la principiul separaţiei celor trei puteri şi înlocuirea acestuia cu principiul unicităţii şi deplinătăţii puterii;

b) înlocuirea pluralismului politic cu monopolul unui singur partid;

c) subordonarea întregului aparat de stat partidului unic;

d) concentrarea puterii de decizie statală – legislativă şi executivă – în mâinile unei elite restrânse şi influenţarea de către aceasta a puterii judecătoreşti, ceea ce a echivalat cu impunerea dictaturii proletariatului;

e) restrângerea unor drepturi şi libertăţi cetăţeneşti şi subordonarea individului de către stat;

f) absolutizarea luptei de clasă şi extinderea acesteia la toţi oponenţii clasei muncitoare, de fapt ai partidului unic;

g) prezentarea intereselor de grup ca interese sociale ale întregii societăţi şi dirijarea eforturilor tuturor forţelor sociale spre realizarea acestora, dar în beneficiul grupului politic minoritar;

h) instituţionalizarea intervenţiei şi controlului statului asupra întregii vieţi economice şi social-politice şi întărirea în primele etape ale „construcţiei socialiste" a caracterului represiv al acestuia;

i) crearea unui nou tip de „democraţie" considerat în mod demagogic superior democraţiei parlamentare occidentale şi atragerea formală a cetăţenilor la actul de conducere politică la nivel central şi local.

Deşi aceste trăsături caracterizează întregul ciclu constituţional socialist nu se poate spune că ele şi-au păstrat intacte forma şi conţinutul în fiecare dintre constituţiile adoptate de constituantul aflat sub puterea partidului unic. Astfel, unele dintre trăsăturile menţionate (unicitatea puterii; monopolul partidului unic; caracterul formal al drepturilor cetăţeneşti ş.a.) s-au reflectat în toate cele trei constituţii socialiste. Altele (dictatura proletariatului; caracterul deosebit de represiv al statului), au putut fi întâlnite, îndeosebi, în primele două constituţii.

Din această perspectivă, pot fi făcute unele asemănări şi deosebiri între cele trei constituţii. Ceea ce le uneşte, în primul rând, este lichidarea oricărei opoziţii politice, caracterul formal al drepturilor cetăţeneşti, oficializarea unei doctrine şi a unei ideologii bazate pe concentrarea puterii la vârful elitei conducătoare şi exercitarea ei discreţionară.

Pe întregul parcurs al ciclului constituţional socialist, guvernantul a urmărit să-şi subordoneze societatea şi individul, să manipuleze opinia publică; să capete şi să exercite controlul asupra întregii vieţi social-economice şi politice. Instrumentele pe care le-a folosit au purtat amprenta condiţiilor şi realităţilor social-istorice concrete. La fel şi principiile şi metodele de guvernare[1)].

Secţiunea a 2-a. Constituţia din aprilie 1948

La 24 februarie 1948 Adunarea Deputaţilor adoptă Legea nr. 32 din 25 februarie 1948 prin care se stipulează propria dizolvare şi se învesteşte Guvernul cu putere legislativă până la constituirea noului parlament. Potrivit art. 3 din lege, noul for legislativ al ţării – Marea Adunare Naţională – „va elabora Constituţia Republicii Populare Române, după care va exercita pe tot timpul duratei sale, atribuţiunile Adunării Legislative Ordinare"[2)].

Potrivit aceleiaşi legi, se organizează alegeri generale urmând ca noul for legislativ – a cărui denumire i-a fost stabilită prin derogare de la procedura obişnuită – să se întrunească la data de 6 aprilie 1948 ca Adunare Constituantă.

Din cele 505 mandate de deputaţi în parlamentul unicameral, 9 mandate au revenit opoziţiei. De fapt, partidele aflate în opoziţie (grupul dizident desprins din Partidul Liberal şi minusculul Partid Ţărănesc Democrat dr. N. Lupu) nu puteau,

---

[1)] A se vedea analiza celor trei constituţii în: *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 383, 389; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 118-123; *G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, vol. I, Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 290-297; *E. Focşeneanu*, op. cit., p. 124-131.

[2)] M.Of. nr. 46 din 25 februarie 1948.

practic, să exercite niciun fel de opoziţie întrucât opoziţia parlamentară era incompatibilă cu mecanismul constituţional socialist.

La 13 aprilie 1948 Marea Adunare Naţională adoptă prima Constituţie socialistă a ţării care a consemnat legislativ acapararea puterii politice de către o elită guvernantă concentrată în vârful ierarhiei partidului comunist.

Constituţia a fost structurată în zece titluri. În primul titlu sunt definite principalele caracteristici ale statului român ca stat popular, unitar, independent şi suveran; se consfinţesc unicitatea puterii poporului şi modalitatea de exercitare a acesteia (pe cale reprezentativă) şi se instituţionalizează răspunderea tuturor deputaţilor „în faţa poporului", ca şi posibilitatea de revocare a acestora de către alegători. Instituţia revocării mandatului de deputat a fost preluată din Constituţia sovietică, ca de altfel şi principiul unicităţii puterii poporului.

Titlul II a consacrat structura social-economică a ţării. Baza economică se întemeia pe proprietatea statului („ca bunuri ale întregului popor") a organizaţiilor cooperative, precum şi pe proprietatea particulară.

Constituantul a conferit noi conotaţii (de esenţă socialistă) unor instituţii juridice consfinţite în Legile fundamentale: proprietatea exclusivă a statului asupra anumitor bogăţii naturale ca şi monopolul exercitat asupra unor activităţi sociale; racordarea iniţiativei particulare la interesele generale.

Totodată, s-a statuat că pământul aparţine celor ce-l muncesc (art. 9). De asemenea, s-a prevăzut că mijloacele de producţie, băncile şi societăţile de asigurare care erau la data respectivă proprietate particulară, puteau fi naţionalizate (art. 11).

Titlul III a consacrat – în concepţia socialistă – drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor. Constituţia a prevăzut o gamă largă de drepturi şi libertăţi civice. În practică însă, exerciţiul acestora era condiţionat de obedienţa faţă de guvernant. Legea fundamentală a introdus restricţii politice ale exercitării drepturilor electorale, prevăzând că nu se bucură de dreptul de vot persoanele nedemne, declarate ca atare de organele în drept conform legii.

Renunţarea la principiul separaţiei celor trei puteri şi instituţionalizarea principiului unicităţii şi deplinătăţii puterii au stat la baza formării unui nou aparat de stat structurat pe patru categorii de organe: organele puterii; organele administraţiei de stat; organele judecătoreşti şi parchetul. Fiecare dintre aceste organe desfăşura o anumită activitate. În cadrul fiecărei categorii a fost stabilită o strictă ierarhie. Organul de vârf căruia îi erau subordonate toate organele amintite, indiferent de categoria din care făceau parte, era Marea Adunare Naţională, unicul organ legiuitor (art. 37 şi 38). Marii Adunări Naţionale îi revenea competenţa:

a) de a alege Prezidiul M.A.N.;

b) de a forma guvernul;

c) de a modifica Constituţia;

d) de a stabili numărul, atribuţiile şi denumirea ministerelor, precum şi de a desfiinţa, contopi sau hotărî denumirea acestora;

e) de a vota bugetul; precum şi de a fixa impozitele şi modul de percepere a acestora;

f) de a decide în legătură cu „chestiunile războiului şi păcii";

g) de a decide consultarea poporului prin referendum;
h) de a acorda amnistia.

Marea Adunare Naţională desemna prin vot, dintre membrii săi, Prezidiul Marii Adunări Naţionale – organ colegial îndeplinind funcţiile de şef al statului. Prezidiul era subordonat parlamentului, putând fi revocat de către M.A.N. Printre atribuţiile Prezidiului menţionăm:

a) convocarea M.A.N. în sesiuni ordinare şi extraordinare;
b) emiterea decretelor;
c) interpretarea legilor;
d) exercitarea dreptului de graţiere;
e) reprezentarea statului român în relaţiile internaţionale;
f) acreditarea şi primirea reprezentanţilor diplomatici.

În afară de aceste atribuţii pe care le exercita permanent, Prezidiul deţinea o serie de prerogative în intervalul dintre sesiunile parlamentului (la propunerea Guvernului putea declara starea de război şi mobilizarea parţială sau generală în caz de agresiune împotriva ţării).

Pe plan local, Constituţia a prevăzut în Titlul VI consiliile populare ca organe locale ale puterii şi comitetele executive ale acestora ca „organe de direcţie şi executive" (organisme cu caracter administrativ). Titlul V a prevăzut organele centrale ale administraţiei de stat: Consiliul de Miniştri – organul suprem executiv şi administrativ al ţării – şi ministerele. Guvernul era responsabil de activitatea sa în faţa parlamentului, iar în intervalul dintre sesiunile acestuia, în faţa Prezidiului Marii Adunări Naţionale. Regimul politic avea, aşadar, caracter parlamentar.

Prezidiul avea dreptul de a anula deciziile Guvernului neconforme cu Constituţia sau legile ţării.

Miniştrii erau răspunzători pentru faptele lor penale săvârşite în exerciţiul funcţiunii.

Organele judecătoreşti erau: Curtea Supremă, Curţile, tribunalele şi judecătoriile populare (art. 86). Constituţia a prevăzut că prin lege se puteau înfiinţa instanţe speciale pentru anumite ramuri de activitate. Parchetului îi revenea sarcina de a supraveghea respectarea legilor penale atât de funcţionarii publici, cât şi de către ceilalţi cetăţeni.

În ceea ce priveşte revizuirea, constituantul socialist a conferit dreptul la iniţiativă în acest domeniu Guvernului şi unei treimi din numărul deputaţilor. Propunerea de revizuire trebuia votată de două treimi din numărul total al membrilor Parlamentului.

Secţiunea a 3-a. Constituţia din 27 septembrie 1952

Schimbările produse la sfârşitul anului 1947 în viaţa economică a ţării (în primul rând naţionalizarea celor mai importante unităţi economice şi stabilizarea monetară) au întărit poziţiile partidului comunist de guvernământ, conducerea acestuia

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

hotărându-se să iniţieze lucrările pentru adoptarea unei noi constituţii după modelul constituţiei staliniste din 1936. Primele acţiuni încep să se deruleze în primăvara anului 1951, dar pentru moment în atenţia partidului comunist se află alte preocupări legate, în principal, de soluţionarea raporturilor interne de putere din cadrul conducerii acestuia.

Deşi o constituţie naţională trebuie să rezulte din voinţa suverană a naţiunii, conducerea partidului comunist se adresează lui Stalin cerându-i sprijin pentru elaborarea proiectului de constituţie[1]. Conducerea sovietică este de acord, dar propune constituirea în România a unei comisii (naţionale) de redactare a proiectului, care ulterior va fi examinat la Moscova şi completat personal de către Stalin.

Constituţia din 1952 a consacrat pe plan normativ înlăturarea în mare parte a contradicţiei dintre baza economică (mixtă) şi caracterul autoritar, chiar dictatorial al exercitării puterii politice. Dacă Constituţia din 1948 consacrase deţinerea întregii puteri politice de către guvernantul socialist, dar şi proprietatea particulară (capitalistă) asupra unor mijloace de producţie, noua Lege fundamentală a consfinţit o nouă realitate economică: deţinerea de către stat în exclusivitate a principalelor mijloace de producţie, ceea ce echivala cu deplina înlăturare de la putere a reprezentanţilor burgheziei. Deposedarea se făcuse pe baza Legii nr. 11/1948 pentru naţionalizarea principalelor mijloace de producţie, ca şi pe baza unor legi ulterioare având acelaşi obiectiv. Practic, a fost o naţionalizare abuzivă, nedreaptă, cu multiple implicaţii social-umane.

Constituţia nu a adus modificări esenţiale în ceea ce priveşte conţinutul principiilor înscrise în Legea fundamentală din 1948. A introdus, însă, un principiu nou, de esenţă sovietică: rolul conducător al partidului unic (art. 86). În concepţia constituantului, baza puterii populare o constituia alianţa clasei muncitoare cu ţărănimea.

Deşi Constituţia din 1952, ca şi cea din 1948, nu a făcut nicio referire expresă la instituirea dictaturii proletariatului, se poate aprecia, totuşi, pe baza analizei dispoziţiilor constituţionale, a altor acte normative, că aceasta şi-a găsit o anumită reflectare – într-o modalitate indirectă – la nivel constituţional. Art. 11 alin. (2) prevedea că „statul democrat-popular realizează în mod consecvent politica de îngrădire şi eliminare a elementelor capitaliste"[2].

Constituţia din 1952 a fost structurată în 10 capitole:

1) orânduirea socială;
2) orânduirea de stat;
3) organul suprem al puterii de stat;
4) organele administraţiei de stat;
5) organele locale ale puterii de stat;

---

[1] *Ş. Bottoni*, Înfiinţarea Regiunii Autonome Maghiare în 1952. Dictat sovietic sau strategie de consolidare?, în *O. Agoston, A. Gido*, editori, Minoritatea maghiară în perioada comunistă, Ed. Institutului pentru Studierea problemelor minorităţilor naţionale, Ed. Kriterion, Cluj-Napoca, 2009, p. 259-290.

[2] Această formulă legislativă transpunea la nivel constituţional teza leninistă a luptei de clasă, inclusiv a dictaturii proletariatului dezvoltată şi pusă în practică de regimul stalinist.

6) instanţele judecătoreşti;
7) drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor;
8) sistemul electoral;
9) simbolurile naţionale ale statului;
10) procedura de revizuire.

Secţiunea a 4-a. Constituţia din 21 august 1965

Denumită „Constituţia socialismului victorios", întrucât a reflectat la nivel constituţional înfăptuirea cooperativizării şi, în acest fel, generalizarea relaţiilor de producţie socialiste, Legea fundamentală din 1965 a marcat o etapă distinctă în organizarea constituţională a statului socialist. În comparaţie cu celelalte două constituţii anterioare, Constituţia din 1965 marchează o schimbare de strategie politică a guvernantului în sensul încercării unei anumite liberalizări în viaţa socială[1)].

Dispoziţiile sale nu mai sunt restrictive ca cele ale Constituţiei din anul 1952, statul român fiind un stat „al oamenilor muncii de la oraşe şi sate". Drepturile şi libertăţile cetăţeneşti capătă o formulare liberală, uneori chiar identică cu cea a constituţiilor statelor occidentale şi în concordanţă cu documentele internaţionale în materie, la care România era parte, statul garantând exercitarea deplină a acestora. Se instituie şi se garantează egalitatea în drepturi a tuturor cetăţenilor fără deosebire de naţionalitate, rasă, sex sau religie.

Titlul II al Constituţiei prevede, în general, întreaga gamă de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti recunoscute în documentele internaţionale, fapt ce conferea Legii fundamentale aspectul formal al unei Constituţii moderne şi democratice. Dacă ne limităm la formulările atrăgătoare privind poporul ca titular al puterii, drepturile omului, Constituţia din 21 august 1965 era, sub acest aspect, o constituţie de tip liberal, democratică. În fapt, regimul politic socialist era incompatibil cu exercitarea reală şi efectivă a drepturilor şi libertăţilor respective, iar naţiunea, separată de putere, aceasta fiind asumată de stat şi partidul comunist. Oricum, exerciţiul liber al drepturilor cetăţeneşti este doar o componentă a vieţii democratice.

Păstrând principiul monopolului partidului unic şi excluzând în continuare pluralismul democratic, închizând piaţa economică în corsetul centralismului şi nepermiţând diversitatea ideologică, Constituţia din 1965 conserva caracteristicile esenţiale, fundamentale, ale unei constituţii socialiste.

Sistemul politic a rămas, aşadar, în continuare bazat pe excluderea pluralismului politic şi ideologic, pe monopolul partidului unic (art. 3) care exercita rolul conducător în întreaga societate şi îndruma activitatea tuturor organismelor sociale, inclusiv a organelor de stat (art. 26). Marea Adunare Naţională rămâne organul suprem al puterii de stat, unica autoritate legiuitoare. Practic însă, activitatea parlamentului a fost subordonată în întregime organelor de partid.

[1)] *E. Focşeneanu*, op. cit., p. 117.

În anul 1974 se introduce instituţia prezidenţială, Consiliul de Stat exercitând în continuare atribuţiile unui organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă subordonat Marii Adunări Naţionale.

Din punct de vedere al raporturilor între organismele învestite de Constituţie să exercite puterea, România era, sub imperiul Constituţiei din august 1965, o republică parlamentară. Preşedintele, ales de Marea Adunare Naţională, exercita atribuţiile şefului de stat şi reprezenta puterea de stat în relaţiile interne şi externe ale ţării. Propunerea candidatului la funcţia prezidenţială era făcută, practic, de organul suprem de conducere în partidul comunist. Guvernul răspundea politic în faţa Parlamentului. O răspundere similară o avea şi Preşedintele Republicii.

Parlamentul a fost raţionalizat şi limitat să voteze proiectele de lege pregătite şi aprobate în organele de conducere ale partidului unic.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI
Înlăturarea cadrului instituţional al regimului politic socialist prin revolta populară din decembrie 1989 şi crearea instituţiilor statului de drept şi ale societăţii civile

Revolta populară din decembrie 1989, extinsă în întreaga ţară ca o mişcare de tip insurecţional, a înlăturat de la putere conducerea de partid şi de stat socialiste. Revolta, orchestrată de forţe din afara ţării, ostile conducerii statului de către Preşedintele Nicolae Ceauşescu şi extinsă rapid prin contagiune socială, a fost folosită pentru înfăptuirea unei clare lovituri de stat şi preluarea insurecţională a puterii de stat, de către un grup din care făceau parte foşti membri ai conducerii partidului comunist, cărora li s-au alăturat alte persoane care şi-au asumat calitatea de opozant al regimului politic comunist.

Revolta socială a căpătat rapid şi o componentă politică, chiar dacă unii dintre participanţii de frunte ai populaţiei revoltate nu urmăreau decât refacerea sistemului politic după modelul sovietic al lui Mihail Gorbaciov.

Schimbarea regimului politic, a doctrinei ideologice şi a cadrului instituţional de exercitare a puterii, au constituit de la început obiective clare, fundamentale ale populaţiei revoltate. Concomitent s-a creat un nucleu organizatoric – Frontul Salvării Naţionale – care şi-a asumat sarcini de conducere statală şi de înfăptuire a obiectivelor respective.

În primul Comunicat de amploare al Consiliului Frontului, s-a precizat că scopul acestuia este instaurarea democraţiei, libertăţii şi demnităţii poporului român[1]. În Comunicat – document politic – se arată că toate structurile de putere sunt dizolvate (M.A.N.; Preşedintele republicii, Consiliul de Stat şi consiliile populare). Întreaga putere a fost preluată de Consiliul F.S.N., care şi-a subordonat Consiliul Militar Superior, organism având sarcina de a coordona activitatea armatei şi Ministerului de Interne. Toate celelalte ministere şi organe centrale şi-au continuat activitatea în subordinea Frontului Salvării Naţionale. Pe aceeaşi dată Guvernul a fost demis.

Evident, măsurile adoptate de noul organism de putere erau neconstituţionale, dar, în situaţii revoluţionare, de crize politice, lovituri de stat, insurecţii ş.a. regula generală este că Legea fundamentală este înfrântă[2].

---

[1] Comunicatul către ţară al Frontului Salvării Naţionale (M.Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989).

[2] „Problema legalităţii şi legitimităţii diferitelor regimuri politice se pune şi astăzi, ca urmare a faptului că nu rareori ordinea constituţională în vigoare în unele state este răsturnată prin acţiuni violente, cum sunt revoluţiile, insurecţiile, loviturile de stat, intervenţiile militare străine, războaiele de gherilă etc. Pe calea acestor acţiuni violente, la conducerea statului se

Ca program politic, Frontul şi-a propus, printre altele:

a) abandonarea rolului conducător al unui singur partid şi statornicirea unui sistem democratic, pluralist, de guvernământ;

b) organizarea de alegeri libere;

c) separarea celor trei puteri.

S-a prevăzut, totodată, constituirea unui comitet de redactare a unei constituţii. Acelaşi document a schimbat denumirea ţării în România.

În ceea ce priveşte natura sa, Comunicatul are exclusiv un caracter politic, provenind de la un organism revoluţionar, creat ad-hoc şi fără o procedură formală, constituţională. În primul rând, documentul menţionat întruneşte caracteristicile oricărui comunicat: anunţă opiniei publice anumite informaţii cu caracter general [alin. (1) şi (2)]. În al doilea rând, face cunoscută constituirea Consiliului Frontului Salvării Naţionale – organism revoluţionar larg social, care se sprijină pe armata română şi grupează „toate forţele sănătoase ale ţării, fără deosebire de naţionalitate, toate organizaţiile şi grupările care s-au ridicat cu curaj în apărarea libertăţii şi demnităţii în anii tiraniei totalitare"[1].

Frontul Salvării Naţionale nu întruneşte caracteristicile unui organism exercitând prerogative de comandă sau de decizie statală, nu este învestit cu atribuţii de autoritate implicând exercitarea forţei, a controlului social specific puterii de stat. Din acest punct de vedere, enunţul Comunicatului privind dizolvarea structurilor de putere ar fi trebuit să fie plasat după anunţarea constituirii Consiliului Frontului Salvării Naţionale. Numai acest organism şi-a asumat prerogativele de putere şi în această calitate ar fi putut decide dizolvarea structurilor statale socialiste. De altfel, în preambulul Decretului-lege nr. 81/1990 referitor la transformarea Consiliului Frontului în Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională, se preciza că, Consiliul C.P.U.N. este „organ suprem al puterii".

În al treilea rând, Comunicatul stabileşte dizolvarea tuturor structurilor de putere ale statului socialist şi preluarea întregii puteri în stat de către Consiliul F.S.N. precum şi constituirea în unităţile administrativ-teritoriale a consiliilor locale ale F.S.N. ca organe ale puterii locale. În al patrulea rând, enunţă programul în 10 puncte al Frontului Salvării Naţionale. În al cincilea rând, se enunţă componenţa provizorie a Consiliului Frontului.

În finalul Comunicatului se precizează ca acesta „este o primă formă de platformă-program a noului organism al puterii de stat din România"[2].

---

instalează guverne de fapt, care nu mai recunosc ordinea constituţională anterioară şi o înlocuiesc cu structuri politice noi, a căror respectare o asigură prin forţa de constrângere a statului" (a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 394). Doctrina constituţională a admis constant că prin simplul fapt al unei revoluţii victorioase (insurecţie populară sau lovitură de stat), Constituţia anterioară este înlăturată imediat şi îşi pierde cu totul forţa sa. În aceste condiţii nu se mai impune cu necesitate abrogarea ei formală (a se vedea, în acest sens, *A. Esmein*, Eléments de droit français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 518, 519).

[1] M.Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

[2] M.Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

Precizarea în sine este foarte importantă, în sensul că exclude caracterul juridic al documentului respectiv. Prin urmare, conținutul său are un caracter exclusiv politic, iar în ceea ce privește dizolvarea structurilor de putere anterioare, se limitează la constatarea unei situații de fapt: noul organism (F.S.N.) – căruia nu i se nega calitățile unui organism politic, a avut o largă bază socială. Ca atare, legitimitatea politică a Frontului nu poate fi contestată. Acest organism nu avea însă dreptul să decidă schimbări în aparatul de stat, în mecanismul de conducere statală care afectau nu numai conținutul Constituției din 1965, ci și esența sa. Competența de a opera asemenea schimbări revenea Consiliului Frontului.

Schimbările politice enunțate în Comunicat au fost confirmate juridic prin Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale[1)]. Decretul-lege menționat reia o serie de enunțuri politice din Comunicat, cărora le dă acum o formă juridică cu valoare cvasiconstituțională: noua denumire a țării (art. 1); constituirea consiliilor locale ale Frontului ca organe locale ale puterii, subordonate ierarhic Consiliului F.S.N. (art. 6); dizolvarea structurilor de putere ale fostului regim politic (art. 10).

Prin această dispoziție se menține modelul consacrat în constituțiile socialiste referitor la structura puterii de stat la nivel suprem (central) și la nivel local. În plus, Decretul-lege nr. 2/1989 a stabilit forma de guvernământ a țării – republica – [art. 1 alin. (2)] și drapelul național – tricolorul tradițional al României fără stemă [art. 1 alin. (3)]. De asemenea, în actul normativ respectiv au fost prevăzute atribuțiile Consiliului Frontului (art. 2), organizarea acestuia (art. 3) și modul său de lucru – în sesiuni și prin 11 comisii de specialitate (art. 4); atribuțiile președintelui Consiliului Frontului.

Din cuprinsul Decretului-lege rezultă că noul organism, Consiliul Frontului Salvării Naționale, a fost învestit cu prerogativele caracteristice parlamentului; iar președintele consiliului, cu atribuții de șef al statului. Atribuțiile Consiliului erau următoarele:

a) emiterea decretelor cu putere de lege și a decretelor;

b) numirea și revocarea Primului-ministru și aprobarea componenței Guvernului, la propunerea Primului-ministru;

c) numirea și revocarea președintelui Curții Supreme de Justiție și a procurorului general al republicii;

d) reglementarea sistemului electoral;

e) numirea comisiei de elaborare a proiectului noii Constituții;

f) aprobarea bugetului de stat;

[1)] Decretul-lege nr. 2/1989 conține o serie de inadvertențe, ceea ce dovedește – ca și în cazul Decretului Regal din 31 august 1944 – că în perioade de revoltă populară, când se produc schimbări fundamentale în viața statului, se lucrează sub tensiunea momentului istoric, trecându-se cu vedere rigoarea științifică a formulărilor juridice corecte. Prof. Drăganu apreciază că în primele 5 zile de la izbucnirea Revoluției, Consiliul a luat „măsuri de guvernare pe cale de comunicate și numai ulterior a început să utilizeze în acest scop calea juridică a decretelor, adecvată activității sale statale" (*T. Drăganu*, op. cit., p. 314-315).

g) instituirea şi conferirea decoraţiilor;

h) acordarea gradelor de general, amiral şi mareşal precum şi trecerea în rezervă şi rechemarea în activitate a acestora;

i) acordarea graţierii şi comutarea pedepsei cu moartea;

j) ratificarea şi denunţarea tratatelor internaţionale;

k) declararea stării excepţionale, a mobilizării generale sau parţiale, precum şi a stării de război.

Preşedintele Consiliului Frontului a exercitat următoarele atribuţii:

a) reprezentarea ţării în relaţiile internaţionale, încheierea tratatelor internaţionale;

b) numirea şi rechemarea ambasadorilor;

c) acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state;

d) acordarea cetăţeniei române, aprobarea renunţării la cetăţenie şi retragerea cetăţeniei române;

e) aprobarea stabilirii domiciliului în România pentru cetăţeni ai altor state;

f) acordarea dreptului de azil;

g) aprobarea înfierii unor minori, cetăţeni străini de către cetăţeni români şi înfierea unor minori, cetăţeni români, de către străini.

Practic, niciuna dintre atribuţiile menţionate nu conferea posibilitatea şefului statului de a se implica în conducerea internă a ţării.

Se poate spune că prin Decretul-lege nr. 2/1989 s-au abrogat, implicit, Titlurile III, IV şi V ale Constituţiei din 21 august 1965.

Prin Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea şi funcţionarea partidelor politice şi a organizaţiilor obşteşti, se creează cadrul legal de înfăptuire a principiului pluralismului politic enunţat în Comunicatul Consiliului Frontului Salvării Naţionale din 22 decembrie 1989[1)].

Noua putere a preluat o parte din aparatul central de stat cu funcţii stricte în conducerea activităţii social-economice. S-a adoptat un nou cadru legal pentru constituirea, organizarea şi funcţionarea Guvernului[2)]. Potrivit noii reglementări, componenţa Guvernului se aproba de Consiliul F.S.N la propunerea primului-ministru, care la rândul său era numit de acelaşi organism.

Întregul Guvern şi fiecare dintre membrii acestuia erau răspunzători în faţa Consiliului F.S.N care deţinea dreptul, totodată, să anuleze hotărârile guvernului atunci când considera că acestea contravin legilor şi decretelor în vigoare sau intereselor poporului[3)].

[1)] M.Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989. Unele partide (spre exemplu, U.D.M.R.) s-au înfiinţat în baza Legii nr. 21/1924, ca asociaţii.

[2)] Decretul-lege nr. 10/1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Guvernului României (M.Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989). Guvernul format imediat după lovitura de stat întrunea caracteristicile unui guvern insurecţional.

[3)] Pe planul dreptului constituţional, consideră prof. Drăganu „zilele de 22-26 decembrie 1989 formează ceea ce s-ar putea numi foarte bine *etapa puterii revoluţionare difuze sau etapa guvernării prin comunicate*". (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 392).

În urma deciziei Frontului Salvării Naţionale de a se transforma în formaţiune politică de sine stătătoare, modul de alcătuire al Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi componenţa acestuia se modifică potrivit principiului paritătii (jumătate din numărul membrilor de la acea dată ai Consiliului, la care se adaugă, în aceeaşi proporţie, reprezentanţi ai formaţiunilor politice şi ai organizaţiilor minorităţilor naţionale cooptate în Consiliu). De asemenea, s-a schimbat şi denumirea Consiliului Frontului Salvării Naţionale în Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională. Noul organism a preluat întocmai funcţiile şi prerogativele Consiliului F.S.N.[1)]

În martie 1990, Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională a adoptat Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României[2)]. Unele dintre dispoziţiile noului act normativ au un vădit caracter constituţional (de pildă art. 1; art. 2; art. 3; art. 4; art. 8; art. 82; art. 83). Alte dispoziţii au caracter cvasielectoral. Dintre prevederile Decretului-lege menţionăm îndeosebi art. 2 potrivit căruia „guvernarea României se realizează pe baza sistemului democratic, precum şi a separaţiei puterilor legislativă, executivă şi judecătorească" şi art. 3 care stabileşte organizarea bicamerală a parlamentului şi reinstituie funcţia de Preşedinte al Republicii.

În literatura de specialitate se apreciază că reînfiinţând funcţia de Preşedinte al Republicii, Decretul-lege nr. 92/1990 a încălcat conţinutul Comunicatului Consiliului Frontului Salvării Naţionale din 22 decembrie 1989 referitor la dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist, confirmat şi de Decretul-lege nr. 2/1989[3)].

Formal, critica poate fi întemeiată, dar Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională era un organ suprem al puterii de stat care îşi desfăşura activitatea în condiţii postrevoluţionare, ori practica istorică din numeroase ţări dezvoltate din punct de vedere democratic, relevă că în aceste condiţii organul care exercită puterea supremă derogă de la cadrul sau cutuma constituţională, creează un nou cadru de exercitare a puterii. De altfel, cadrul respectiv urmează să fie confirmat sau invalidat de un nou organism care va conduce în condiţii de stabilitate şi normalitate politică cum, de altfel s-a întâmplat şi în România.

Cum instituţia şefului statului fusese deja creată prin Decretul-lege nr. 2/1989, fiind exercitată de preşedintele Consiliului Salvării Naţionale – devenit în februarie 1990, Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională – şi, respectiv, de preşedintele C.P.U.N., era chiar de dorit ca şeful statului să fie desemnat prin alegeri generale până când noua Constituţie ar fi urmat să se pronunţe fără echivoc în această problemă.

Potrivit art. 80 din Decretul-lege nr. 92/1990, Adunarea Deputaţilor şi Senatul, în şedinţa comună, urmau să se constituie de drept în Adunarea Constituantă pentru adoptarea noii Constituţii a ţării. În paralel, parlamentul funcţiona şi ca adunare legiuitoare.

[1)] Decretul-lege nr. 81/1990 privind Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională (M.Of. nr. 27 din 10 februarie 1990).

[2)] M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990.

[3)] *E. Focşeneanu*, op. cit., p. 135-136. Evident, opinia este eronată, fiind vorba de un nou organism.

Instituţiei prezidenţiale i s-au conferit atribuţiile obişnuite unui şef de stat în democraţiile parlamentare.

Parlamentul şi-a constituit o comisie de redactare a proiectului de constituţie formată din membri ai celor două camere şi experţi. Redactarea proiectului a cuprins două faze principale: întocmirea tezelor pentru elaborarea proiectului şi pregătirea proiectului propriu-zis[1)].

În şedinţa din 21 noiembrie 1991 a Adunării Constituante, noua Constituţie a fost supusă la vot şi adoptată cu 414 voturi *pentru* şi 95 voturi *contra*. După adoptare a fost supusă aprobării poporului prin referendum[2)].

Constituţia a intrat în vigoare la data aprobării ei prin referendum – 8 decembrie 1991. La aceeaşi dată, Constituţia din 21 august 1965 a fost abrogată în întregime.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1)] În legătură cu procesul de elaborare şi aprobare a Tezelor pentru elaborarea proiectului de Constituţie, a se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 93-96.

[2)] A se vedea critica acestei proceduri în *E. Focşeneanu*, op. cit., p. 142-147.

TITLUL II
Principiile generale ale Constituţiei României din 1991

Capitolul I
Necesitatea elaborării unei noi constituţii

Secţiunea 1. Contextul naţional şi internaţional al adoptării Constituţiei României din 1991

Este deja pe deplin acceptat, deopotrivă în ştiinţa politică şi în teoria generală a dreptului, că orice revoltă socială de amploare sau insurecţie ori revoluţie socială are un caracter neconstituţional, întrucât prin obiectivele sale, prin programul, ca şi prin instrumentele folosite ori prin formele violente de manifestare, are ca scop să înlăture ordinea constituţională existentă în momentul izbucnirii sale şi să instituie un regim nou constituţional, să înlocuiască aparatul de stat constituit anterior cu o nouă structură de guvernare.

Revolta populară de la 22 decembrie 1989 nu face excepţie de la această regulă generală, fiind, din punct de vedere formal juridic, o mişcare socială neconstituţională[1]. Cu toate acestea, neconstituţionalitatea unei revoluţii, revolte, lovituri de stat, puci ş.a. nu înseamnă lipsa lor de legitimitate[2]. O revoluţie, care prin esenţa ei este neconstituţională, poate fi legitimă sau legitimată dacă este sprijinită de popor sau dacă urmările sale sunt liber şi neechivoc acceptate, în modalităţi manifeste (referendum, alegeri generale, sprijin popular spontan), de întregul popor.

Izbucnirea revoltei populare la 22 decembrie 1989 a atras după sine pierderea oricărei legitimităţi a ordinii constituţionale instituite la 21 august 1965. De fapt, structurile politice consfinţite în Constituţia din 1965 nu mai se bazau în decembrie 1989 pe sprijin popular şi, de altfel, nu erau nici expresia reală a voinţei suverane a poporului român. Se poate spune chiar că poporul român nu mai deţinea în realitate puterea din 1948, rămânând de atunci şi până la 22 decembrie 1989, doar un spectator pasiv al schimbărilor politice decise şi înfăptuite de nucleul conducător al partidului comunist sau sub autoritatea acestuia, de autorităţile statului socialist.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 78.

[2] Idem, p. 79.

BCU "CAROL I" UNIVERSITY LIBRARY

Lipsei de sprijin popular a ordinii constituţionale socialiste pe plan intern îi corespundeau, pe plan internaţional, marginalizarea şi izolarea României atât în cadrul comunităţii internaţionale, cât şi în cadrul complexului politico-militar, economic şi ideologic socialist, aflat el însuşi într-o criză de identitate şi de legitimitate. Sfârşitul anului 1989 a adus cu sine nu numai pentru România, ci şi pentru alte state socialiste, renunţarea la sistemul socialist (de timp marxist – leninist) de guvernare. Descifrarea determinărilor cauzale ale unei revolte sociale reprezintă un demers extrem de dificil şi niciodată realizabil în totalitate.

Revolta populară din capitala României de la 22 decembrie 1989, precedată de revolte similare, dar de mult mai mică importanţă în Iaşi şi Timişoara din aceeaşi lună, şi extinsă apoi la nivelul întregii ţări, se înscrie în seria revoltelor care vor fi cu greu clarificate în toate amănuntele.

Caracterul ei spontan nu poate fi negat, cum nu pot fi negate, însă, nici acţiunile diversioniste întreprinse sau coordonate din afara ţării, care au pregătit şi realizat condiţii psiho-sociale, organizatorice şi chiar logistice pentru desfăşurarea unor acţiuni de tip insurecţional, ai căror actori au avut ca unic scop restructurarea regimului politic comunist spre un nou model de organizare a puterii, care să nu se abată, însă, fundamental, de la modelul marxist.

În tumultul de nestăpânit al populaţiei participante la revoltă, planurile iniţiale de reformare a sistemului politic românesc pe aceleaşi baze marxiste cu cele iniţiate în URSS după 1985, au fost răsturnate, masele revoltate şi unii reprezentanţi ad-hoc ai acestora impunând cu de la sine putere restructurarea instituţiilor politice în conformitate cu modelul occidental de guvernare şi cu principiile democraţiei constituţionale, deşi acestea erau departe de a fi cunoscute şi înţelese cu adevărat de populaţia revoltată.

În acest context internaţional, destul de contradictoriu, şi în care, pe aceleaşi coordonate geografice şi politico-strategice, precum şi diplomatice, la Malta, la începutul lunii decembrie 1989 se încerca redistribuirea sferelor de influenţă în Europa şi în lume (cu poziţii privilegiate păstrate celor două superputeri mondiale), România s-a desprins din proprie iniţiativă, violent şi dramatic de modelul marxist de conducere socială.

Deşi locul României în noua configuraţie politică europeană a fost stabilit în linii generale în cadrul înţelegerii intervenite la Malta între preşedintele S.U.A., G. Bush şi liderul de partid şi de stat al Uniunii Sovietice, M. Gorbaciov[1)], schimbările intervenite în ţară în decembrie 1989, sub impulsul naţiunii răsculate, au surprins cei doi poli de putere. Malta a deschis ultimele mari porţi pe care România ieşea din partajul de la Yalta, partaj cu durată şi intensităţi mari şi traumatizante pentru tot continentul şi cu accente grave pentru ţara noastră[2)].

Pentru toate statele socialiste care s-au eliberat de comunism prin revoluţii paşnice sau violente (cazul României), s-a pus problema reflectării la nivel constituţional a reformelor democratice impuse de mase. Pentru România, ca şi pentru statele socialiste

---

[1)] A se vedea *T. Georgescu*, România între Yalta şi Malta, Casa de Editură şi Presă Şansa, Bucureşti, 1993, p. 276 şi urm.

[2)] Idem, p. 299.

în cauză, singura alternativă viabilă la modelul comunist de guvernare a fost alinierea la valorile universale ale democraţiei liberale, la principiile statului de drept.

Se poate aprecia că omenirea nu s-a mai confruntat niciodată la o scară geografică atât de întinsă şi într-o unitate de timp atât de scurtă – cum a fost în 1989 şi în anii ce au urmat – cu o problemă atât de delicată şi complexă, cum este cea a noilor construcţii constituţionale în fiecare dintre fostele state socialiste. Acest lucru a amplificat responsabilitatea Constituanţilor mandataţi de popor cu adoptarea unor constituţii democratice.

Se impune a fi discutat şi un alt aspect, neabordat suficient în manualele de drept constituţional din ţara noastră. Este vorba de implicaţiile asupra sistemelor constituţionale naţionale ale demersurilor pentru „federalizarea" europeană, ca alternativă pentru Statul-Naţiune. Aparent, acest concept nu are nicio legătură cu procesul constituţional din România sau din altă ţară din Estul Europei. În realitate, federalizarea are importante componente politice şi juridice care se cer reflectate la nivel constituţional. Într-adevăr, în ultimele decenii, s-au amplificat eforturile „comunitare" în vederea întemeierii unei Europe unite, fără graniţe.

Uniunea celor peste 40 de naţiuni ale marii Europe – după expresia politologului francez Maurice Duverger – într-o Comunitate federală, proces declanşat deja în state din Vestul Europei în primul deceniu de după cel de-al Doilea război mondial, a surprins statele din Estul Europei insuficient pregătite sub acest aspect. În această zonă a Europei, statele naţionale bazate pe suveranitatea populară sunt extrem de sensibile la specificul naţional şi nu sunt dispuse să renunţe pur şi simplu şi imediat la puterea de decizie în favoarea unor structuri comunitare. Cu toate acestea, unele state, între care şi România, s-au integrat în ultimii ani în Uniunea Europeană.

Dacă analizăm Constituţiile adoptate în unele dintre fostele state socialiste imediat după 1989, vom observa lipsa oricăror dispoziţii de natură să indice măcar intenţia Legiuitorului Constituant de a aborda o astfel de problemă. Singura referire constituţională la o „prioritate" a reglementărilor juridice internaţionale asupra legislaţiei naţionale era în materia drepturilor omului, deja o problemă de interes universal. Ulterior, aşa cum este şi cazul Constituţiei revizuite în 2003, în textele constituţionale au fost introduse dispoziţii care să faciliteze integrarea europeană.

Desigur, statele din Estul Europei îşi au locul, îndeosebi spiritual şi cultural, dar şi politic, în cadrul Uniunii Europene. Deja ele sunt membre ale Consiliului Europei, Alianţei Nord Atlantice şi ale Uniunea Europeană, sunt partenere, alături de statele occidentale, în sistemul de garantare a securităţii şi cooperării în Europa.

Totuşi, statele eliberate de dictatura comunistă nu vor reuşi să se convertească cu adevărat şi definitiv la democraţie decât dacă se integrează, încetul cu încetul, într-un ansamblu european, care le va izbăvi de o întoarcere la naţionalismele de altă dată[1]. Trecerea de la sistemul de guvernare supercentralizat la un regim autentic pluralist şi democratic, presupune cel puţin o generaţie nouă, care să fie complet separată de mentalităţile comuniste.

---

[1] *M. Duverger*, Europa de la Atlantic la Delta Dunării, Omegapres, Bucureşti, 1991, p. 107.

Pentru a încheia aceste considerații generale asupra contextului național și internațional al adoptării Constituției din 1991, trebuie să subliniem că decizia Constituantului român de a se alinia standardelor constituționale occidentale a exprimat voința liberă și suverană a poporului român. Faptul că alinierea a fost stabilită printr-o diplomație secretă la Malta sau în alte capitale europene sau „recomandată" de foruri internaționale, nu are o relevanță practică dacă poporul român nu s-ar fi ridicat cu hotărâre împotriva tiraniei. Fără voința și acțiunea directă a poporului, orice înțelegere secretă ar fi fost sortită eșecului[1]).

Necesitatea adoptării unei noi Constituții în România a fost generată, în primul rând, de caracterul schimbărilor fundamentale, structurale produse în viața politică a României în decembrie 1989. Aceste schimbări au privit nu numai regimul politic reflectat în Constituția din 1965, dar și instituțiile politice prin care se asigura guvernarea, și anume instituția parlamentară, cea prezidențială, Consiliul de Stat, Guvernul, organismele administrației locale.

Pe lângă unele dintre aceste autorități publice funcționau instituții specializate, unele având un caracter preponderent statal, cum era, de pildă, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem al Dezvoltării Economico-Sociale, Consiliul Organizării Economico-Sociale ș.a. Automat, aceste organisme și-au încetat activitatea, amplificând și mai mult destrămarea structurilor statale și, prin aceasta, vidul de putere creat de revoluție.

Actul de desființare a tuturor structurilor de putere a fost atât de profund, implicând nu numai încetarea activității propriu-zise a autorităților în cauză, ci și înlăturarea infrastructurilor corespunzătoare și a personalului afectat, încât refacerea pe o nouă concepție filozofică și politică, ca și pe o nouă legitimitate populară a aparatului statal nu era posibilă în cadrul constituțional – chiar și revizuit – adoptat în 1965.

În plus, națiunea română, întregul popor român, toate clasele și categoriile sociale ostile concepției politice marxiste de guvernare și ideologiei comuniste, care timp de patru decenii prezentase prin metode de persuasiune valabilitatea și caracterul peren al instrumentelor de conducere ale statului socialist, erau în favoarea adoptării unei noi legi fundamentale și nu a revizuirii celei existente în momentul declanșării revoluției.

Adoptarea noii Constituții impunea o perioadă de tranziție, de pregătire a instituirii unei noi ordini constituționale și a unor mecanisme democratice. De aceea, propunerea inițială făcută în Comunicatul politic al Consiliului Frontului Salvării Naționale și în Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea unei comisii însărcinate cu redactarea proiectului noii Constituții a fost părăsită.

Desființarea practică a aparatului de stat central și local, demiterea Guvernului – ca prime acte ale revoltei populare – au pus mai întâi problema înlocuirii acestora cu instituții politice și organisme ale administrației locale cu caracter tranzitoriu, urmând ca pe parcurs să se creeze și altele. Noile organisme de putere învestite cu atribute de

---

[1]) Relevând în termeni foarte generali contextul național și internațional al adoptării Constituției din 1991, am avut în vedere doar facilitarea înțelegerii multitudinii și diversității problemelor pe care trebuie să le soluționeze orice Constituant, mai ales cel care se confruntă cu reflectarea și încadrarea constituțională a unei noi experiențe istorice.

guvernare şi administrare locală au pregătit terenul pentru transmiterea prerogativelor de conducere autorităţilor politice ce urmau să fie consfinţite prin noua Constituţie.

Opţiunea poporului român şi a noilor autorităţi publice pentru adoptarea unei Constituţii care să revigoreze tradiţiile democraţiei parlamentare româneşti şi să reflecte marile principii constituţionale – în primul rând principiul separaţiei puterilor, al reprezentării, al puterii suverane a poporului, pluralismul, egalitatea în drepturi – mecanismele statului de drept, a fost apreciată de comunitatea internaţională ca o măsură necesară racordării României la valorile democraţiei constituţionale occidentale. În noul Act fundamental urmau să fie consfinţite şi garantate principiile democratice de conducere statală şi drepturile omului. Facilitarea procesului de integrare a României în unele structuri democratice ale statelor europene a depins, astfel, într-o anumită măsură, şi de adoptarea unei Constituţii elaborată după modelul democraţiilor occidentale.

Secţiunea a 2-a. Etapele elaborării şi adoptării Constituţiei României

Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională a adoptat în martie 1990 Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României[1]. Articolul 3 din acest act normativ – considerat ca o „miniconstituţie"[2] – prevedea că Adunarea Deputaţilor şi Senatul – cele două Camere ale noului Parlament rezultat din alegerile de la 20 mai 1990 – urmau să se constituie în şedinţă comună, de drept, în Adunare Constituantă, în vederea elaborării şi adoptării noii Constituţii a României. În acelaşi timp, Decretul-lege nr. 92/1990 a prevăzut în art. 82 alin. (1) lit. d) că Preşedintele României – instituţie reînfiinţată prin actul normativ respectiv – va putea dizolva Adunarea Constituantă, cu acordul primului-ministru şi al preşedinţilor celor două Camere, în cazul în care aceasta nu ar fi adoptat Constituţia în termen de 9 luni. Decretul-lege prevedea însă că Adunarea Constituantă se dizolva de drept, dacă nu ar fi adoptat noua Lege fundamentală a ţării în cel mult 18 luni de la constituirea ei.

În vederea înfăptuirii rolului ei de Constituantă, Adunarea a ales o Comisie de redactare a proiectului de Constituţie, formată din deputaţi, senatori şi specialişti în dreptul constituţional şi al altor ştiinţe socio-umane[3].

Desemnarea membrilor Adunării Constituante în comisie s-a făcut respectându-se, pe cât posibil, configuraţia politică a celor două Camere ale forului legislativ[4]. Potrivit art. 8 din Regulamentul Adunării Constituante, Comisia de redactare

---

[1] M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990.

[2] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 61; *G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 299.

[3] Hotărârea nr. 1/1990 a Adunării Constituante privind adoptarea propriului regulament (M.Of. nr. 90 din 12 iulie 1990).

[4] Ibidem.

şi-a ales un preşedinte, doi vicepreşedinţi şi doi secretari. Lucrările Comisiei s-au desfăşurat potrivit unui regulament propriu de funcţionare[1].

Sarcina Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie consta, într-o primă etapă, în elaborarea şi prezentarea spre aprobare Adunării Constituante, a principiilor şi structurii pe capitole ale viitorului proiect de Constituţie. După aprobarea acestora, Comisia urma, în etapa a doua, să redacteze textul integral al fiecărui capitol, care va fi supus spre dezbatere şi aprobare Adunării Constituante.

Comisia a întocmit în prima etapă Tezele Constituţiei – denumire convenţională care nu apare în textul Hotărârii nr. 1/1990 a Adunării Constituante – care au fost în realitate un „gen de anteproiect constituţional"[2]. Tezele s-au îndepărtat în mod vădit de la prevederile art. 9 din Hotărârea nr. 1/1990 a Adunării Constituante, în sensul că nu s-au limitat la elaborarea „principiilor şi structurii pe capitole" a proiectului, ci au cuprins chiar textele cvasidefinitivate ale acestuia. O asemenea soluţie la care a recurs Comisia în afara mandatului primit a avut ca urmare, printre altele, scurtarea termenului propriu-zis pentru întocmirea proiectului, întrucât elaborarea tezelor şi, respectiv, dezbaterea şi aprobarea lor în Constituantă a durat foarte mult[3]. A rămas, astfel, prea puţin timp pentru redactarea în sine a proiectului.

Proiectul propriu-zis al Constituţiei, grefat, de fapt, pe tezele dezbătute şi aprobate de Constituantă a fost supus adoptării Adunării Constituante prin vot nominal, cu majoritatea calificată a două treimi din numărul total al deputaţilor şi senatorilor. Majoritatea de două treimi din numărul total al membrilor Adunării Constituante a fost cerută pentru votarea finală a proiectului. În cadrul dezbaterii pe articole a acestuia şi aprobării lor şi a amendamentelor propuse, majoritatea cerută pentru votare a fost jumătate plus unu din numărul membrilor Constituantei.

În mod excepţional, s-a permis şi votul prin corespondenţă[4], stabilindu-se că deputaţii şi senatorii care nu îşi vor exprima votul prin apel nominal sau prin corespondenţă vor decădea din calitatea de membri ai Adunării Constituante[5].

---

[1] Ibidem.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 93.

[3] Profesorul Deleanu, membru al Comisiei respective, a arătat că formularea din Hotărârea nr. 1/1990 a Adunării Constituante referitoare la elaborarea principiilor şi structurii pe capitole a viitorului proiect de Constituţie nu a fost prea bine înţeleasă nici de Adunarea Constituantă, nici de Comisie, hotărârea ei de a întocmi un gen de anteproiect constituţional având pe lângă unele avantaje, şi dezavantaje (*I. Deleanu*, op. cit., p. 93). Noi adăugăm că avantajele au privit exclusiv jocul politic între partidele politice, iar dezavantajele, aspecte tehnice legate de metodologia de redactare a textelor constituţionale cu repercusiuni asupra formulării şi conţinutului unor articole.

[4] Hotărârea Adunării Constituante nr. 3 din 13 noiembrie 1991 privind unele măsuri în vederea adoptării Constituţiei României (M.Of. nr. 230 din 15 noiembrie 1991).

[5] Din numărul total de 510 deputaţi şi senatori au răspuns la apelul nominal 371 deputaţi şi 105 senatori. Şi-au exprimat votul nominal prin corespondenţă 20 deputaţi şi 13 senatori. Un deputat (K. Kiraly) nu a răspuns apelului nominal şi nici nu şi-a exprimat votul prin corespondenţă. 414 membri ai Adunării Constituante (aproximativ 81%) au votat pentru adoptarea Constituţiei, iar 95 au votat contra Constituţiei.

Constituţia a fost adoptată la 21 noiembrie 1991. După adoptare, a fost supusă aprobării poporului prin referendum naţional[1].

În literatura de specialitate, organizarea referendumului naţional a fost criticată pe motiv că „exprimarea voinţei populare cu privire la un text constituţional se face fie în mod direct, prin referendum, fie în mod indirect printr-o Adunare Constituantă mandatată în mod special"[2]. Potrivit aceluiaşi autor, cele două modalităţi de exprimare a voinţei populare referitoare la aprobarea Constituţiei nu sunt cumulative, ci alternative, Adunarea Constituantă îndeplinindu-şi mandatul prin adoptarea Constituţiei la 21 noiembrie 1991. Ca atare, în această opinie, nu mai era necesară „ratificarea populară" a adoptării Constituţiei[3].

Privită în aceşti termeni, critica formulată pare justificată. Într-adevăr, Constituanta deţinea puterea constituantă originară în virtutea art. 80 din Decretul-lege nr. 92/1990, putând astfel să adopte în mod valabil Constituţia.

Ţinându-se seama însă de schimbările politice structurale reflectate de Constituţie, organizarea referendumului apare ca o decizie politică luată de Constituant pentru a conferi Legii fundamentale un plus de legitimitate. Deşi această decizie nu se încadrează în tiparul teoretic invocat de autorul citat, ea este justificată din punct de vedere politic.

De altfel, este interesant de observat că, proporţional, majoritatea voturilor exprimate în favoarea Constituţiei în Constituantă este apropiată de cea obţinută în urma referendumului[4].

Constituţia României a intrat în vigoare ca urmare a aprobării ei prin referendum la 8 decembrie 1991, la aceeaşi dată fiind abrogată în întregime Constituţia din 21 august 1965.

Secţiunea a 3-a. Realităţile naţionale şi internaţionale reflectate în Constituţia din 1991

Constituţia României ilustrează principiul politic general potrivit căruia elaborarea unui act de conducere politică este condiţionată în mod direct de realităţile social-economice şi politice, culturale, militare, naţionale, religioase ş.a. existente în momentul adoptării sale, pe care are menirea să le reflecte, precum şi de cerinţele pe

---

[1] A se vedea Legea nr. 67/1991 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului naţional asupra Constituţiei României (M.Of. nr. 236 din 23 noiembrie 1991).

[2] *E. Focşeneanu*, Istoria constituţională a României. 1859-1991, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 142.

[3] Ibidem.

[4] În favoarea Constituţiei au votat aproximativ 81% din numărul membrilor Constituantei, adică 414 deputaţi şi senatori. În cadrul referendumului, 8.464.624 cetăţeni din cei 10.948.468, câţi au participat la scrutin, au votat pentru aprobarea Constituţiei (77,3% din numărul voturilor valabil exprimate).

care viaţa le ridică în procesul dezvoltării sale. Condiţionarea la care ne referim priveşte atât conţinutul actului, cât şi forma sub care acesta se prezintă. Un astfel de act este şi legea. Se ştie că există legi care reglementează domenii largi ale vieţii sociale şi legi cu aplicabilitate restrânsă.

Spre deosebire de o lege ordinară sau organică care reflectă realităţi social-economice, politice, juridice ş.a. dintr-un domeniu mai mult sau mai puţin îngust ori specializat al vieţii sociale, Constituţia va reflecta, potrivit unei anumite filosofii politice şi concepţii juridice, ansamblul realităţilor şi cerinţelor ce definesc, într-o sinteză unitară, identitatea unei naţiuni şi opţiunea acesteia pentru un anumit model de organizare politică şi de progres social-economic, ştiinţific şi general-uman.

Totodată, adoptarea unui act de conducere politică, cum este Constituţia unei ţări, nu poate să nu ţină seama şi de relaţiile internaţionale existente în zona geo-politică respectivă, precum şi de normele *(ius cogens)* şi principiile dreptului internaţional general. Acestora li se adaugă dispoziţii cuprinse în tratate, pacte, acorduri sau convenţii internaţionale cu caracter general la care ţara respectivă este parte sau la care intenţionează să adere, precum şi acordurile bilaterale ale ţării respective cu alte state, în special cu statele vecine.

Toate aceste relaţii internaţionale, principii de drept internaţional şi documente cu valoare universală constituie realităţi internaţionale pe care nicio Adunare Constituantă nu le poate ignora.

În primul rând, Constituantul are datoria de a identifica realităţile respective, interne şi internaţionale, precum şi cerinţele progresului general al ţării şi de a selecta dintre acestea pe cele care au, într-adevăr, valoare fundamentală pentru societate şi sunt relevante pentru tradiţiile şi valorile naţionale ale comunităţii umane în cauză. În al doilea rând, Legiuitorul Constituant va găsi formulele constituţionale în care va transpune realităţile şi cerinţele pe care le-a selectat.

Sunt situaţii în care amploarea şi importanţa fundamentală ale unora dintre realităţile menţionate, transpuse în Constituţie, determină Constituantul ca, după adoptarea acesteia, să o supună aprobării poporului prin referendum. Recurgerea la referendum, ca modalitate de aprobare definitivă a Constituţiei, nu înseamnă nicidecum că aleşii poporului, care formează împreună Adunarea Constituantă, nu ar întruni atributele suveranităţii cu care au fost mandataţi de către electorat sau că nu ar fi îndreptăţiţi să reprezinte şi să exprime în mod legitim suveranitatea poporului şi voinţa acestuia în legătură cu conţinutul Constituţiei.

Aprobarea prin referendum popular a unei Constituţii este însă o expresie a democraţiei participative şi constituie o sinteză a voinţei naţiunii, dincolo de partizanatul de partid al membrilor partidelor parlamentare aleşi în Adunarea Constituantă sau de adversităţile politice inevitabile din cadrul Constituantei.

Referendumul permite fiecărui individ să participe la un act de conducere – cum este adoptarea unei Constituţii – ca simplu cetăţean. În acest fel, fiecare va judeca şi va aprecia în mod subiectiv în ce măsură Constituţia îi garantează drepturile, îl fereşte de abuzurile executivului, sau în ce măsură instanţele de judecată vor putea să îndeplinească cu obiectivitate actul sacru de justiţie.

Totalitatea aprecierilor subiective ale fiecărui cetăţean care îşi exprimă opinia în cadrul referendumului cu privire la conţinutul Constituţiei votând „pentru" sau „împotriva" acesteia se va forja într-o opţiune politică esenţialmente obiectivă şi relevantă la nivel naţional şi social, referitoare la Constituţia respectivă.

În ceea ce priveşte conţinutul Constituţiei României adoptate la 21 noiembrie 1991, acesta reflectă fidel realităţile politice, social-economice, naţionale, religioase ş.a. ale ţării, generate de procesul trecerii societăţii româneşti de la tipul de societate socialistă (marxistă) la societatea civilă şi statul de drept[1)].

Totodată, Constituţia reflectă poziţia României, ca stat suveran şi independent, membru al comunităţii internaţionale[2)].

Secţiunea a 4-a. Revizuirea Constituţiei României

Ca orice act normativ, Constituţia reflectă, aşa cum am văzut, anumite realităţi concret-istorice existente în momentul adoptării sale. Cum viaţa socială se află într-o continuă schimbare şi transformare, realităţile respective înregistrează, practic, aceeaşi dinamică. Ca atare, după o anumită perioadă de la adoptarea ei, Constituţia trebuie să fie revizuită, cu alte cuvinte, să fie adaptată noilor realităţi şi condiţii social-istorice.

Revizuirea unei constituţii nu poate fi redusă la chestiuni de procedură şi tehnici de votare. În primul rând, revizuirea constituţiei este o problemă politică, mai exact de voinţă politică. De altfel, adoptarea constituţiei noi şi, îndeosebi, stabilirea conţinutului acesteia sunt probleme de natură politică, înţelegând aici prin politică,

---

[1)] În Constituţie se reflectă un spectru larg de realităţi interne şi cerinţe ale procesului de tranziţie la regimul politic democratic. Dintre acestea, menţionăm cu titlu de exemplu: restructurarea întregului aparat de stat pe baza principiului separaţiei puterilor şi al echilibrului între ele; racordarea politicii şi activităţii statului la înfăptuirea intereselor generale ale societăţii concepute ca interese ale întregului popor; renunţarea la principiul monopolului unui singur partid şi instituţionalizarea pluralismului politic; consfinţirea principiului potrivit căruia „niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu"; înnoirea instituţiilor de guvernare potrivit standardelor democratice universale (realităţi şi cerinţe politice); desfiinţarea centralismului în viaţa economică şi introducerea mecanismelor şi principiilor economiei de piaţă; racordarea regimului juridic al proprietăţii la economia de piaţă; asigurarea protecţiei sociale a cetăţenilor, îndeosebi a unor categorii defavorizate (realităţi şi cerinţe economice şi sociale); apărarea şi valorificarea culturii naţionale; garantarea identităţii culturale a minorităţilor naţionale (realităţi şi cerinţe culturale); caracterul naţional al statului; existenţa pe teritoriul ţării a unor minorităţi naţionale (realităţi naţionale); majoritatea covârşitoare a credincioşilor ortodocşi în ansamblul populaţiei ţării; autonomia cultelor faţă de stat; egalitatea între cultele religioase (realităţi religioase).

[2)] Dintre realităţile internaţionale reflectate în Constituţie, menţionăm: obligaţiile asumate de România prin tratatele internaţionale, cerinţa respectării standardelor universale ale drepturilor omului ş.a.

voința suverană a poporului. Așa cum poporul își manifestă voința suverană pentru adoptarea constituției, tot astfel revizuirea acesteia necesită afirmarea explicită a voinței corpului electoral. În afara acestei voințe, orice Adunare Constituantă, originară sau derivată nu este legitimă. Recurgerea de către membrii Parlamentului la procedurile constituționale și regulamentare stabilite pentru a revizui o Constituție, fără a ține cont și de voința populară, rămâne un demers legal, care nu are, însă, o acoperire morală. Acest scenariu ipotetic capătă o dimensiune absurdă, în condițiile unei constituții flexibile, când, de pildă, parlamentarii unui stat republican, ar decide printr-un vot obișnuit, la finalul unei proceduri legislative ordinare, schimbarea formei de guvernământ republicane cu cea monarhică.

În condițiile în care constituția reglementează modul de organizare politică a statului, revizuirea normelor juridice respective echivalează cu schimbarea de către reprezentanții poporului, reuniți în Parlamentul constituant, a voinței inițiale a acestuia, fără a-l consulta. Această omisiune poate fi sancționată de electorat la următoarele alegeri parlamentare.

Constituția României este o constituție rigidă, în sensul că, pentru a fi revizuită, trebuie să se urmeze o procedură complexă, presupunând acțiunea conjugată a mai multor factori de inițiativă. Constituantul a prevăzut și anumite limite ale revizuirii sale, ceea ce îi accentuează caracterul de constituție rigidă.

Potrivit Constituției, inițiativa revizuirii aparține:

a) Președintelui României, la propunerea Guvernului;

b) unei pătrimi din numărul deputaților sau al senatorilor;

c) unui segment din populația țării de cel puțin 500.000 cetățeni cu drept de vot, cu condiția ca aceștia să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare dintre județele respective sau în municipiul București să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături de adeziune la inițiativa de revizuire.

Din punct de vedere procedural, revizuirea propriu-zisă a Constituției presupune, în afara declanșării inițiativei prezidențiale sau parlamentare, ori cetățenești de revizuire, două etape:

a) dezbaterea proiectului sau a propunerii de revizuire de către fiecare Cameră, potrivit procedurii legislative și adoptarea ei cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecăreia dintre ele;

b) aprobarea, prin referendum, a revizuirii după adoptarea ei de către Camera Deputaților și Senat.

Dacă una dintre Camere adoptă proiectul într-o altă formă decât a fost adoptat de către cealaltă Cameră, se declanșează procedura de mediere. Dacă prin procedura de mediere nu se soluționează divergența, cele două Camere hotărăsc în ședință comună, cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul membrilor lor.

Potrivit art. 151 alin. (3) din Constituție, revizuirea este definitivă numai după adoptarea ei prin referendum.

Deși Constituantul se referă la adoptarea de către cele două Camere a proiectului sau a propunerii legislative de revizuire a Constituției [art. 151 alin. (1)] și la definitivarea revizuirii [art. 151 alin. (3)], aceasta nu înseamnă că aprobarea revizuirii prin referendum ar fi o fază procedurală a adoptării de către Camere a inițiativei

legislative privind revizuirea. Cele două etape ale revizuirii sunt distincte şi complementare, definitivarea revizuirii având, practic, o valoare juridică în sine, la fel cu cea a adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire de către Camera Deputaţilor şi Senat. Fiecare etapă are însă efecte juridice distincte. Art. 19 din Legea nr. 47/1992 republicată prevede că *înainte de sesizarea* Parlamentului pentru iniţierea procedurii legislative de revizuire a Constituţiei, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituţională, care este obligată ca, în termen de 10 zile, să se pronunţe asupra constituţionalităţii sale.

Decizia Curţii Constituţionale se pronunţă în plen, cu votul a două treimi din numărul judecătorilor Curţii şi se comunică celor care au iniţiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României. Proiectul de lege sau, după caz, propunerea legislativă se depune la Curte, însoţită de avizul Consiliului Legislativ. Proiectul de lege sau propunerea legislativă poate fi prezentat Parlamentului numai împreună cu decizia Curţii Constituţionale.

Curtea Constituţională se pronunţă din oficiu, potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. Raportarea acestui text la procedura de revizuire a Constituţiei relevă atribuţia Curţii Constituţionale de a verifica constituţionalitatea dispoziţiilor cuprinse în proiectul legii constituţionale sau a propunerii făcută de parlamentari sau cetăţeni conform art. 150 din Constituţie, înainte ca aceasta să fie supusă dezbaterii în Camera Deputaţilor şi Senat.

Verificând constituţionalitatea iniţiativei de revizuire a Legii fundamentale, Curtea apreciază dacă propunerea de revizuire încalcă prevederile art. 152 din Constituţie sau alte dispoziţii ale acesteia – evident altele decât cele care urmează a fi revizuite – ori valorile intrinseci ale statului de drept. Legiuitorul Constituant a lăsat o libertate largă Curţii Constituţionale să aprecieze asupra constituţionalităţii textelor cuprinse în iniţiativa de revizuire, deşi potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 republicată, în exercitarea controlului, Curtea Constituţională se pronunţă asupra problemelor de drept.

Sarcina judecătorului constituţional este, din acest punct de vedere, extrem de delicată, întrucât în domeniile reglementate de normele dreptului constituţional politica se interferează curent cu dreptul, astfel încât o normă constituţională poate să afecteze valori politice ale statului de drept.

O altă problemă, care ridică semne de întrebare, este procedura care trebuie urmată în cazul în care, verificând constituţionalitatea iniţiativei de revizuire a Constituţiei, Curtea Constituţională constată neconstituţionalitatea anumitor dispoziţii cuprinse în aceasta. Într-o atare situaţie, decizia Curţii Constituţionale fiind obligatorie pentru toate autorităţile publice, textele a căror constituţionalitate este infirmată de Curtea Constituţională nu mai pot fi supuse dezbaterii Camerelor legislative.

Dată fiind competenţa Curţii Constituţionale de a controla din oficiu constituţionalitatea iniţiativelor de revizuire a Constituţiei precedând dezbaterea acestora în Parlament este posibil, chiar şi teoretic, ca pe parcursul dezbaterii parlamentare a iniţiativei de revizuire, aceasta să contravină unor dispoziţii sau principii constituţionale. O asemenea ipoteză este teoretic posibilă, întrucât iniţiativa de revizuire a Constituţiei este susceptibilă de a fi amendată pe parcursul procedurii legislative.

Într-o astfel de situație, pentru a împiedica existența în Legea fundamentală a unor texte neconstituționale, art. 23 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 prevede că în termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională se pronunță, din oficiu, asupra acesteia. În cazul în care se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire, cele două camere legislative vor declanșa procedura de reexaminare a legii de revizuire pentru punerea ei de acord cu decizia Curții Constituționale.

Organizarea referendumului se face în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire și este necesară, întrucât Constituția a fost aprobată printr-o procedură similară.

Față de cele arătate, considerăm că momentul intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituției este împlinirea termenului de 3 zile de la data publicării sale în Monitorul Oficial sau data prevăzută în textul ei (art. 78 din Constituție).

Legiuitorul Constituant a prevăzut expres unele limite ale revizuirii Constituției, alăturându-se, astfel, unei practici relativ larg răspândite[1].

Articolul 152 interzice revizuirea dispozițiilor referitoare la caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, pluralismul politic și limba oficială, precum și orice revizuire a unor dispoziții care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

Primele două alineate ale art. 152 instituie așa numitele limite materiale ale revizuirii[2]. Alineatul (3) al art. 152 prevede o restricție de ordin formal, în sensul că nu pot fi revizuite nici textele constituționale care nu sunt exceptate, potrivit primelor două alineate ale art. 152, de la procedura de revizuire. Astfel, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război[3].

La 11 ani după intrarea în vigoare a noii Constituții, partidele parlamentare au declanșat procesul de revizuire a acesteia prin adoptarea unei Hotărâri a Parlamentului pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției[4].

Revizuirea Constituției din 2003 a primit de la început amprenta factorului politic, întrucât partidele parlamentare din Camera Deputaților au încheiat un acord politic cu privire la domeniile și obiectivele revizuirii. În acest fel, s-au blocat eventualele propuneri din inițiativă parlamentară pentru revizuirea și a altor texte constituționale a căror modificare ar fi fost impusă de experiența aplicării Constituției adoptate în 1991.

Așa cum era de așteptat, acordul politic asupra sferei de cuprindere a legii de revizuire a fost încălcat, întrucât grupurile parlamentare, precum și unii deputați și senatori au depus la comisia pentru elaborarea propunerii de revizuire a Constituției numeroase amendamente care au exces domeniului de revizuire convenit anterior.

---

[1] Limite ale revizuirii Constituției sunt prevăzute și de Constituțiile Franței, Portugaliei, Bulgariei, Italiei etc.

[2] A se vedea, de pildă, art. 288 din Constituția Portugaliei din 1976.

[3] Prevederi asemănătoare se găsesc, de pildă, în Constituția Spaniei (art. 169) și a Belgiei (art. 131 bis).

[4] Hotărârea nr. 23/2002 (M.Of. nr. 453 din 27 iunie 2002).

Comisia ar fi putut să respingă amendamentele respective fără dezbatere, dar a preferat să le examineze şi după examinare să le respingă, ceea ce nu a împiedicat ca iniţiatorii acestora să le susţină în plenul celor două camere legislative. Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, în aceste condiţii, unele dintre posibilele teme de revizuire au putut fi considerate ca neavenite, sub motivul că exced pactului politic intervenit între partidele politice reprezentate în Parlament[1)].

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1)] A se vedea *I. Deleanu*, Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003.

Capitolul II
Principiile reflectate în Constituţia din 1991

Secţiunea 1. Conceptul de principiu constituţional. Raportul între principiile constituţionale şi principiile fundamentale ale dreptului

Întreaga activitate de dobândire şi exercitare a puterii politice, raporturile între guvernant şi guvernaţi se desfăşoară potrivit anumitor principii generale prevăzute în Constituţie. Aceste principii reflectă şi consacră în formule politico-juridice caracterul structurilor de guvernare şi raporturile dintre ele în procesul exercitării puterii, stabilesc direcţiile generale de activitate ale statului, inclusiv ale ordinii juridice. Totodată, unele dintre ele fixează cadrul general în care poporul – titularul suveran al puterii – exercită atributele acesteia.

Este vorba, aşadar, de principii generale rezultate din experienţa socială, inclusiv din modul de aplicare a dispoziţiilor constituţionale de exercitare a puterii, care cârmuiesc raporturile de guvernare, în înţelesul lor cel mai larg. Formularea lor propriu-zisă diferă. Mai mult, în studiile de politologie, principiile constituţionale sunt denumite, în general, principii ale organizării politice, principii de organizare şi funcţionare ale sistemului politic ş.a. În ceea ce ne priveşte, optăm pentru denumirea clasică de principii constituţionale.

Important de reţinut este faptul că principiile constituţionale nu sunt rodul unor elaborări pur teoretice, abstracte, ele fiind cristalizate pe baza studierii experienţei sociale, a cerinţelor procesului de dezvoltare a unei societăţi umane.

Fiind consacrate în norme fundamentale, principiile constituţionale, ca de altfel orice principiu de drept, reflectă realităţile social-economice şi politice din momentul adoptării Constituţiei. Ulterior, dinamica vieţii sociale, cerinţele noi ale organizării şi conducerii statale impun schimbări legislative. Normele juridice înscrise în actele normative emise în baza unuia sau altuia dintre principiile constituţionale pot fi modificate. De o modificare corespunzătoare a normelor constituţionale care consacră principii constituţionale nici nu poate fi vorba, deoarece procedura modificării Legii fundamentale este mult diferită de cea a unei legi obişnuite.

Am subliniat acest lucru, întrucât principiile constituţionale stau la baza formării întregului sistem de drept. Ca atare, normele juridice apar ca reflecţii ale principiilor constituţionale în domenii concrete ale vieţii sociale.

Principiile constituţionale, la fel ca şi celelalte principii juridice, nu sunt imuabile, pietrificate, cantonate la anumite realităţi social-politice. Pe baza principiilor constituţionale, aflate ele însele şi fiecare dintre ele într-o dinamică proprie – ca orice

mișcare socială de altfel – se stabilesc noi orientări privind reglementarea relațiilor sociale în legătură directă cu formele democratice de exercitare a puterii.

Trebuie reținut că sfera de cuprindere a principiilor constituționale depășește structurile statale propriu-zise. Cu alte cuvinte, ele se aplică și în sfera de activitate a partidelor politice, de altfel a tuturor corpurilor intermediare.

Fiind consacrate în primul rând în Constituție sub forma unor norme juridice cu valoare generală – cum este de pildă, art. 2 alin. (1) potrivit căruia „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum sau art. 8 alin. (1) care consacră pluralismul ca o condiție și o garanție a democrației constituționale – aceste principii generale, coordonatoare ale funcțiilor diferitelor componente ale sistemului politic, sunt esențiale atât pentru întregul sistem de drept care trebuie să se orienteze potrivit sensului acestora, cât și pentru activitatea structurilor de guvernare.

Din rolul conducător al normelor și principiilor constituționale în ansamblul unitar al sistemului de guvernare și al sistemului de drept rezultă și caracterul instituțiilor juridice înscrise în legea fundamentală. Poziția supremă a Constituției în sistemul izvoarelor dreptului atribuie normelor și principiilor constituționale o forță superioară față de legile organice și ordinare, acestea din urmă neputând să deroge de la conținutul lor. Trebuie subliniat că valoarea și eficacitatea principiilor, și în general a normelor constituționale depind în mare măsură de voința și capacitatea guvernanților de a le impune în litera și spiritul lor în viața politică, și de a le respecta ei înșiși. Aceasta este și o cerință imperioasă a statului de drept.

Într-o încercare de definire a conceptului de *principiu constituțional*, s-ar putea spune că acesta *reprezintă o prescripție general-obligatorie înscrisă în Constituție, care stabilește o direcție fundamentală a organizării și exercitării puterii, a funcționării sistemului politic, potrivit căreia se formează și funcționează autoritățile publice învestite cu puterea de stat, se stabilesc raporturile între acestea, ca și raporturile generale între stat și cetățean.*

În opinia noastră, aceste principii sunt:

a) principiul puterii suverane a poporului;

b) principiile exercitării puterii (principiul democrației reprezentative și principiul democrației semidirecte);

c) principiul separației puterilor;

d) principiul pluralismului;

e) principiul legalității;

f) principiul supremației Constituției;

g) principiul egalității în drepturi și îndatoriri a tuturor cetățenilor, fără nicio discriminare;

h) principiul apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor;

i) principiul descentralizării autonomiei locale și al deconcentrării serviciilor publice;

j) principii ale activității judecătorești.

În afara acestor principii considerate, pe drept cuvânt, clasice, și care se regăsesc în formulări diferite în toate constituțiile moderne, pot fi asimilate principiilor

constituţionale anumite reguli imperative înscrise în Constituţie, cum ar fi, de pildă, dispoziţia cuprinsă în art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală. Textul constituţional evocat prevede că legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile. Referitor la acest text, Curtea Constituţională a apreciat că, după intrarea în vigoare a Constituţiei din anul 1991, neretroactivitatea a devenit un principiu constituţional, de la care nici legiuitorul nu poate deroga.

În opinia Curţii, ridicarea la rangul de principiu constituţional a neretroactivităţii legii se justifică prin faptul că acesta asigură, în condiţii mai bune, securitatea juridică şi încrederea cetăţenilor în sistemul de drept şi că blochează nesocotirea separaţiei între puterea legislativă, pe de o parte, şi puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept[1)].

Ridicarea neretroactivităţii legii la rangul de principiu constituţional este un exemplu al formării principiilor constituţionale ca expresie a experienţei şi cerinţelor dezvoltării sociale. Pe această linie de gândire, considerăm că şi „nulitatea mandatului imperativ" prevăzută în art. 69 alin. (2) din Constituţie aspiră la calitatea de principiu constituţional, ca de altfel şi alte norme imperative înscrise în Constituţie, care au o valoare fundamentală pentru sistemul de drept sau pentru sistemul politic.

Apreciem, totodată, că în „ridicarea" la rangul de principiu constituţional a oricărei dispoziţii constituţionale trebuie să se manifeste o riguroasă atenţie, pentru a nu se banaliza însăşi ideea de principiu constituţional prin includerea facilă în această categorie a tuturor dispoziţiilor constituţionale care, fără îndoială, au o deosebită importanţă socială[2)].

Atragem atenţia, de principiu, că „improvizaţiile constituţionale" ale unui legiuitor constituant entuziast riscă să introducă în limbajul constituţional noţiuni fără suport juridic, concepte vagi. Tot atât de periculoasă este şi încercarea de ideologizare a normei de drept constituţional, prin asocierea unor dispoziţii legale cu un conţinut normativ bine delimitat cu simple aserţiuni verbale. Un astfel de exemplu – asupra căruia s-a atras atenţia în doctrina de specialitate – îl constituie noul text al art. 1 alin. (3) din Constituţia revizuită în 2003. Textul constituţional respectiv asociază conceptul de pluralism politic, precum şi cele privind drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, demnitatea omului şi dreptatea, înţelese ca valori supreme, cu tradiţiile democratice ale poporului român şi cu idealurile Revoluţiei din 1989[3)]. Este bine

---

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 9/1994 (M.Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994). De asemenea, Curtea Constituţională a apreciat că principiul autorităţii lucrului judecat şi principiul stabilităţii hotărârilor judecătoreşti pot fi considerate principii constituţionale [Decizia Curţii Constituţionale nr. 73/1996 (M.Of. nr. 255 din 22 octombrie 1996)].

[2)] De pildă, se consideră în mod eronat că în Constituţie se instituie principiul constituţional al egalităţii între grupul parlamentar al minorităţilor naţionale şi celelalte grupuri parlamentare [a se vedea, în acest sens, Decizia Curţii Constituţionale nr. 17/2000 (M.Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000)].

[3)] A se vedea: *C. Ionescu*, Au tradiţiile constituţionale rol explicativ pentru filosofia dreptului public şi rol evocativ pentru istoria politică a unui popor?, în Dreptul nr. 11/2018; *C. Ionescu*, Despre valoarea normativă a tradiţiilor democratice ale poporului român şi ale idealurilor revoltei populare din decembrie 1989, în Revista de Drept Public. Supliment 2014;

cunoscut că tradiţiile unui popor ca şi idealurile unei revoluţii nu pot fi, şi nici nu este bine să fie legiferabile, întrucât caracterizarea lor ca atare depinde de anumite criterii în funcţie de care ele sunt considerate ca tradiţii şi, respectiv, idealuri. Cum legiuitorul constituant nu a avut în vedere criteriile în cauză, referirile la tradiţiile democratice ale poporului român şi la idealurile revoluţiei din 1989 rămân doar enunţuri cu valoare ideologică.

Încercările de definire a conceptului de principiu constituţional în literatura noastră de specialitate au fost sporadice, autorii insistând mai mult pe analiza principiilor ca atare[1]. Profesorul Romul Boilă înţelegea prin principii de organizare ale statului acele principii care servesc ca bază întocmirilor statului şi prin aplicarea cărora statul ia fiinţă concretă. Aceste principii determină, totodată, felul statului[2]. În opinia autorului citat, ar fi principii constituţionale: puterea suverană a naţiunii, egalitatea de drept, Reprezentanţa naţională, responsabilitatea celor care lucrează în numele statului, legalitatea, independenţa judecătorilor[3].

În ceea ce priveşte conţinutul principiilor constituţionale, acesta este deopotrivă politic şi juridic. Ele au un conţinut politic întrucât fixează direcţiile generale de exercitare a puterii politice. Conţinutul juridic este determinat nu numai de faptul că ele se regăsesc în Constituţie, ci mai ales de gradul lor de obligativitate generală, impus tuturor agenţilor puterii prin prescripţiile pe care le conţin.

Având caracteristicile unui autentic act de conducere, dreptul capătă astfel un rol tot mai mare în concretizarea şi înfăptuirea deciziilor politice, contribuie, potrivit unor principii generale, la perfecţionarea comportamentului civic, la formarea şi impunerea unui model de convieţuire dezirabil societăţii. În acest cadru, principiile constituţionale impun pe planul diferitelor ramuri ale dreptului o serie de schimbări, edictarea unor norme juridice noi care să exprime într-o formă normativă cerinţele progresului societăţii.

Principiile diriguitoare care stau la baza funcţionării sistemului politic sunt principii cu un conţinut politico-juridic fundamental. Pe baza lor, legiuitorul reglementează normativ cele mai importante raporturi sociale, în primul rând cele care privesc organizarea şi exercitarea puterii, care consacră structura social-economică a societăţii, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, organizarea şi funcţionarea aparatului de stat.

Aceste raporturi sociale dobândesc, prin reglementarea lor de către norme juridice fundamentale, potrivit principiilor constituţionale, caracterul de raporturi de drept constituţional[4].

Reglementând cele mai importante compartimente ale vieţii sociale, corespunzător unor principii juridice cu caracter fundamental, dreptul este, astfel, factorul prin

---

D.C. Dănişor, Despre consecinţele constituţionalizării tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurilor Revoluţiei din 1989, în R.D.P. nr. 1/2007.

[1] A se vedea: *I.N. Stambulescu*, Principii de drept constituţional, Ed. Cartea Românească, Bucureşti, 1924; *S. Steinhardt*, Principiile clasice şi noile tendinţe ale dreptului constituţional, în C.J., Bucureşti, 1936; *R. Boilă*, Statul, Cluj, 1938.

[2] *R. Boilă*, op. cit., p. 117.

[3] Idem, p. 121.

[4] *T. Drăganu*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1972, p. 8.

care se realizează nucleul ordinii sociale[1]. În această calitate, dreptul capătă, îndeosebi prin caracteristicile sale de instrument de conducere, finalităţi legate de buna desfăşurare a activităţii politice, contribuind la realizarea funcţiilor şi finalităţilor sistemului politic.

Este firesc, deci, ca principiile constituţionale să aibă un conţinut politic bogat. Faptul că sunt înscrise într-un act normativ cum este Constituţia, că au, datorită acestei consfinţiri, o formă juridică, nu poate duce la concluzia că aceste principii au exclusiv un conţinut juridic. Conţinutul lor este complex, dat de interferenţa politicului cu juridicul.

Secţiunea a 2-a. Raportul între politică şi drept în formarea principiilor constituţionale

În general, prin termenul *politică se înţelege activitatea de conducere, cu deosebire conducerea politică.* Noţiunea este extrem de largă, cuprinzând, practic, orice activitate de conducere autonomă, indiferent de domeniul la care se raportează[2]. Desigur, noi vom avea în vedere cu deosebire *conotaţia originară* a termenului, adică *conducerea exercitată de stat sau prin intermediul autorităţilor învestite cu autoritatea statului.*

Din acest punct de vedere, noţiunea de politică poate să apară fie ca acţiunea ansamblului de organisme care exercită conducerea politică a societăţii, fie ca ansamblul instrumentelor şi metodelor, prin excelenţă politice, de acţiune a agenţilor puterii asupra celor guvernaţi.

Prin termenul „drept" înţelegem aici *sistemul normelor juridice, precum şi ansamblul metodelor şi instrumentelor prin care decizia politică capătă formă general obligatorie*[3].

Ţinem să mai precizăm că rolul politicii şi al dreptului – în accepţiunile evocate – nu se limitează exclusiv la formarea principiilor constituţionale, acesta fiind doar un aspect al interferenţei celor două componente ale vieţii sociale.

Din cele mai vechi timpuri, între politică şi drept, între stat şi drept a existat o legătură de intercondiţionare. Se poate spune chiar că atât statul, cât şi dreptul nu pot fi autonome. Statul lipsit de drept, ca şi dreptul lipsit de stat este un nonsens.

În statele moderne se constată amplificarea raporturilor de interdependenţă între politică şi drept, a legăturii între deciziile politice şi cele juridice, între actele de

---

[1] *N. Popa*, Prelegeri de sociologie juridică, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept, Bucureşti, 1983, p. 150.

[2] *M. Weber*, Politica, o vocaţie şi o profesie, Ed. Anima, Bucureşti, 1992, p. 7.

[3] Chiar şi într-un stat de drept, partidul parlamentar care deţine majoritatea mandatelor exercită puterea, iar Guvernul este receptat ca organismul executiv al partidului de guvernământ care execută instrucţiunile partidului (a se vedea şi *B. Mirkine-Guertzevith*, Les constitutions de l'Europe, Sirey, Paris, 1930, p. 19).

conducere politică şi norma juridică. Prin intermediul dreptului, statul, ca instituţie politică fundamentală a conducerii societăţii, transpune deciziile politice în norme juridice, conferindu-le atributele autorităţii asigurate, la nevoie, prin forţa sa de constrângere. Dreptul deţine, în acest context, un rol deosebit de important ca act de conducere socială, căpătând un rol tot mai mare în concretizarea şi înfăptuirea deciziilor politice, ca şi în prefigurarea normativităţii sociale.

Prin funcţiile sale de reglare a vieţii sociale, norma juridică transpune în practică prerogativele suverane ale puterii, dă expresie voinţei sale normative, acţionează ca unul dintre factorii fundamentali care asigură manifestarea suveranităţii ca atribut inalienabil al întregului popor. Principiile constituţionale suportă din plin influenţa acestei interferenţe, vizibilă mai ales la nivelul edictării normelor politico-juridice fundamentale.

Principiul constituţional, fiind o direcţie fundamentală de organizare şi funcţionare a sistemului politic, se înţelege că în procesul formării sale rolul politicului se împleteşte cu cel al juridicului. Nu este însă vorba exclusiv de forjarea unui principiu constituţional prin acţiunea conjugată a politicului şi a juridicului. Cu alte cuvinte, principiul constituţional nu este un simplu rezultat al interferenţei politicului cu juridicul.

Principiul constituţional îşi extrage conţinutul atât din sfera politicului, cât şi din cea a juridicului. Politicul conferă principiului constituţional valenţe de direcţionare, de conducere la nivelul întregii societăţi. La rândul său, juridicul imprimă principiului constituţional forţa general-obligatorie a normei juridice. În acest fel, principiul constituţional va direcţiona o activitate de conducere politică într-un domeniu concret al vieţii sociale, prescripţiile sale având caracter general-obligatoriu.

Dintr-o asemenea perspectivă, se poate spune că, la rândul său, principiul constituţional va contribui la înfăptuirea finalităţilor politicului, dar şi la realizarea dreptului, întrucât şi într-un caz şi în altul, principiul constituţional asigură, prin generalizarea şi obligativitatea prescripţiilor sale normative, unitatea şi stabilitatea deciziilor politice şi juridice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „M. EMINESCU" DREPT

Capitolul III
Caracterele şi atributele statului român

Secţiunea 1. Elementele de identificare ale statalităţii şi societăţii româneşti în etapa actuală

Este o cerinţă esenţială pentru orice Adunare Constituantă să fixeze în formule normative solemne, care se impun în mod obligatoriu întregii ordini juridice naţionale şi internaţionale, elementele de identificare ale statalităţii pentru care a optat o anumită comunitate de indivizi, organizată politic pe un teritoriu determinat, de care este legată în mod statornic şi legitim. Punând bazele unui anumit sistem de guvernare, Adunarea Constituantă aşează într-un făgaş natural, consacrat normativ, elementele de identificare şi de recunoaştere internaţională ale unui stat: **caracterele statului, forma de guvernământ, structura de stat,** valorile supreme pe care acesta se bazează, principiile fundamentale de guvernare, ataşamentul faţă de drepturile şi libertăţile publice ş.a. Instrumentul utilizat de Adunările Constituante pentru enunţarea elementelor de identificare ale statalităţii este constituţia.

Atunci când vorbim de constituţionalizarea elementelor de identificare ale statalităţii nu avem în vedere o simplă enunţare a acestora, ci normativizarea lor pentru a fi corect înţelese şi respectate. Reglementând aceste elemente de identificare statală, Constituţia le conferă nu numai o recunoaştere generală în plan naţional şi internaţional, ci şi opozabilitate şi intangibilitate, orice atingere adusă acestora sau contestare a lor, devenind un atac îndreptat împotriva Constituţiei însăşi. Tocmai de aceea, alin. (5) al art. 1 din Legea fundamentală prevede că: *„În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie".*

Statalitatea este un termen cu profunde şi extinse conotaţii lingvistice. Elementele statalităţii sunt deopotrivă politice, economice, juridice, uneori şi religioase, demografice, etnologice ş.a.m.d. Nicio Constituţie nu are capacitatea să surprindă toate aceste elemente.

Nici nu ar fi posibil şi nici util ca textul constituţional să surprindă şi să reglementeze în detaliu toate aceste ipostaze sub care ar putea să se înfăţişeze statalitatea unei naţiuni suverane.

Adunările Constituante au în vedere îndeosebi conţinutul juridic al statalităţii, celelalte elemente de identificare ale acesteia făcând obiectul altor demersuri de constatare şi valorificare. Este vorba de elemente de identificare statală intrinseci unei naţiuni organizate. De pildă, caracterul naţional al statului român, ca element de identificare statală, este rezultatul direct al unei realităţi ce ţine de etnicitate şi nu de o simplă voinţă politică. Caracterul naţional al statului român există ca atare, chiar dacă nu ar fi consacrat prin normă constituţională. De aceea ni se pare a nu ar avea

nicio consistență juridică demersurile repetate ale reprezentanților grupurilor parlamentare ale UDMR de a se renunța la prima teză a art. 1 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit căreia „România este stat național". Este opțiunea Adunării Constituante de a consacra caracterul național al statului român, care își păstrează întrutotul acest caracter, chiar și în lipsa unei atare consacrări constituționale. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 nu au consemnat caracterul național al statului român ca un element de identificare statală a acestuia, dar caracterul național ca atare al statului nostru s-a păstrat neștirbit, nefiind o clipă contestat nici pe plan intern, nici pe plan extern.

Este un fapt pozitiv că Adunarea Constituantă a consemnat elementele de identificare statală în art. 1 din Constituție, aceasta fiind dovada că Legea fundamentală a României se întemeiază pe realități istorice, politice și sociale de necontestat, fiind o reglementare normativă a raporturilor fundamentale de putere și, în același timp, actul de identificare a națiunii române, prin care aceasta își arată și autentifică rădăcinile istorice, obârșiile, precum și voința de a se dezvolta și evolua în continuare în cadrul aceleiași statalități, căreia îi stabilește prin reprezentanții săi legitimi în Adunarea Constituantă noi direcții de progres și principii de guvernare democratică în consens cu aspirațiile sale suverane.

Importanța identificării caracterelor de statalitate în privința statului român rezultă și din faptul că art. 1 din Constituție, care enunță aceste caractere, este cuprins în Titlul I al acesteia, consacrat reglementării principiilor generale. Dispozițiile cuprinse în acest Titlu nu au doar o motivare politico-juridică pentru ordinea constituțională națională, ci și una de ordin spiritual și axiologic. Titlul I din Constituție enumeră principiile generale ale organizării politice a statului român, dar și marile valori ale democrației constituționale: demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea, alături de pluralismul politic, legalitatea și supremația Constituției.

Nu numai art. 1 din Constituție enumeră elementele de identificare statală. Sunt și alte dispoziții cuprinse în Titlul I din Constituție care conțin indicii relevante pentru statalitatea națiunii române. Ne referim, între altele, la art. 3 referitor la inalienabilitatea teritoriului și la organizarea sa administrativă, la art. 4 care fixează cadrul juridic al unității poporului și al egalității cetățenilor români, precum și al solidarității acestora. Datorită tuturor acestor dispoziții constituționale avem portretul-robot al Guvernantului român în care trebuie să se legitimeze periodic, prin voința electorală suverană a cetățenilor alegători, instituțiile politice cu rol de conducere: Parlamentul, Guvernul, Președintele României, întregul complex al administrației publice locale, alte autorități publice cu funcții statale în statul român.

Componentele formale ale statalității – instituțiile politice – sunt obligate să funcționeze în concordanță cu elementele de identificare statală și în spiritul acestora. Astfel, Parlamentul, Guvernul, Președintele României, instanțele judecătorești, parchetele, autoritățile administrației publice sunt obligate prin art. 1 alin. (5) din Constituție să nu contravină deziderateloor statului național, ale statului de drept, legalității, formei de guvernământ republicane, valorilor supreme enunțate în art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală și celorlalte prevederi constituționale care reglementează componente ale statalității românești. Negarea sau nerecunoașterea

oricăruia dintre caracterele statului român sau a tuturor acestora reprezintă un act profund neconstituţional şi este o obligaţie juridică şi de onoare a autorităţilor publice şi, mai ales, a celor de suveranitate naţională, să combată şi să sancţioneze orice astfel de acte, indiferent cine le-ar comite.

Secţiunea a 2-a. Caracterele statului român

Înţelegem prin *caracter al statului o trăsătură definitorie a statului în cauză, care îi conferă acestuia o individualitate proprie, graţie căreia se deosebeşte de un alt stat*. O asemenea trăsătură însoţeşte statul respectiv pe toată durata existenţei sale şi nu îşi schimbă conţinutul, chiar dacă nu este expres formulată într-un document politico-juridic de valoarea Constituţiei.

Caracterele statului se formează, în general, odată cu apariţia acestuia. Unele dintre ele se adaugă însă pe parcurs, în funcţie de schimbările structurale ce se produc în esenţa sau forma statului. Având în vedere importanţa fundamentală a caracterului unui stat şi faptul că fiecare stat îşi conturează anumite caractere în procesul formării sau evoluţiei sale, trebuie precizat că existenţa unui anumit caracter al statului nu depinde de voinţa politică a celor aflaţi la putere la un moment dat, ci este un rezultat al procesului de formare a statului respectiv. Se poate spune că ansamblul caracterelor statului este forma de exteriorizare a statului în cauză.

Caracterele statului nu influenţează cu nimic natura sistemului sau a regimului politic, sistemul de drept, acestea depinzând de alţi factori, cum sunt, de pildă, factori geografici, politici, psihosociali, culturali ş.a.

Faptul că fiecare stat are caractere proprii, inconfundabile, nu înseamnă însă că acelaşi gen de caractere nu poate fi întâlnit la un alt stat. Astfel, statul român are caracter naţional, dar şi Franţa, Italia, Republica Federală Germană sunt state cu caracter naţional.

Atragem atenţia că nu se poate face confuzie între caracterele statului şi elementele constitutive ale acestuia. Aşa cum am arătat deja, elementele constitutive ale statului sunt componente structurale ale acestuia, inexistenţa lor însemnând inexistenţa statului[1]. Elementele constitutive ale statului sunt identice pentru toate statele, ele reprezentând, de fapt, elemente de substanţă ale statului. Spre deosebire de acestea, caracterele statului sunt forme exterioare care diferă de la un stat la altul, deşi, aşa cum am arătat deja, la state diferite pot fi întâlnite aceleaşi caractere.

În opinia noastră – întemeiată pe art. 1 alin. (1) din Constituţie – sunt caractere ale statului român: caracterul naţional, caracterul suveran, caracterul independent, caracterul unitar şi caracterul indivizibil.

---

[1] *C. Ionescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 57 şi urm; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 14 şi urm.; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Bucureşti, 1993, p. 4.

În literatura de specialitate aceste caractere au fost apreciate atribute ale statului român[1]. Astfel, în opinia prof. Deleanu, prin atribute ale statului român urmează să se înţeleagă dimensiunile lui definitorii, adică: „stat suveran şi independent, stat unitar şi indivizibil, stat republican, stat de drept, stat social, stat pluralist, stat democratic"[2].

În ultimă instanţă, mai puţin contează dacă o anumită trăsătură definitorie a unui stat este apreciată ca un atribut sau caracter al acestuia. Importantă ni se pare însă accepţiunea pe care o conferim termenului de „caracter al statului" şi respectiv termenului de „atribut al statului". Am făcut deja precizarea că un caracter al statului exprimă ceea ce are el specific, ceea ce îi conferă o fizionomie proprie indiferent de caracterul regimului politic.

Acest caracter nu se schimbă de la o etapă la alta a dezvoltării statului în cauză, ci rămâne neschimbat, atâta vreme cât statul există. De altfel, şi Constituţia se referă în art. 152 alin. (1) într-o formulare unitară la „caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului român" (se exclude, inexplicabil, caracterul suveran al statului, Legiuitorul constituant referindu-se doar la independenţă, care, aşa cum se ştie, este o componentă, alături de supremaţia puterii de stat, a suveranităţii).

După cum se poate observa însă din „atributele" statului român, unele dintre ele au caracter de permanenţă, altele sunt conjuncturale (în funcţie de voinţa suverană a poporului exprimată legal şi legitim de reprezentanţii săi), iar altele exprimă cerinţe ce vor fi îndeplinite în timp[3]. Astfel, atributul unitar al statului are caracter de permanenţă, atributul republican are caracter conjunctural, iar atributele stat social, stat de drept sunt deziderate realizabile ca proces.

În opinia noastră, pe lângă caracterele consfinţite în art. 1 alin. (1) din Constituţie, statul român are şi anumite atribute. Ne referim, în acest sens, la atributul de a fi: stat de drept, stat democratic, stat social, stat cu regim politic pluralist. Ne întemeiem opinia pe primele teze din art. 1 alin. (3) din Constituţie.

Înţelegem prin *atribut* al statului român *o însuşire esenţială sau proprie a statului nostru într-o anumită etapă a evoluţiei acestuia.* Dacă conceptul de caracter al statului se referă mai mult la configurarea trăsăturilor intrinseci ale acestuia, atributele sale fac trimitere la regimul politic. Astfel, atributul de a fi stat democratic defineşte România ca un stat în care legile exprimă voinţa suverană a poporului şi respectiv ca un stat întemeiat pe principiile democratice.

Spre deosebire de caracterele statului, atributele sale nu au caracter de permanenţă. Astfel, România a fost un stat naţional, realitate consacrată prin Actul Unirii din 1859. Caracterul unitar a fost consfinţit prin Actele Marii Uniri din 1918 şi în Constituţia din 1923. Acest caracter, la care se adaugă caracterul suveran şi cel

---

[1] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea Iaşi, 1992, p. 35 şi urm.

[2] Idem, p. 35.

[3] În comentariul făcut art. 1 din Constituţie, prof. Deleanu foloseşte formularea „elementele definitorii ale statului român", înţelegând prin aceasta elementele la care face referire articolul respectiv (a se vedea Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 5).

independent, a fost consacrat constituţional şi de Constituantul socialist în 1948, 1952 şi 1965. Dar după 1948, România nu a mai întrunit atributul de a fi un stat de drept sau un stat democratic. Cât priveşte atributul de stat social, acesta este definit doar în Constituţia din 1991.

Caracterul statului nu ţine de voinţa politică a guvernantului sau a constituantului. Consfinţind anumite caractere ale statului, Constituantul nu face o operă creativă, ci doar constată anumite valori perene ale unei anumite colectivităţi organizate statal. În schimb, stabilirea atributelor statului ţine, într-o măsură considerabilă, de voinţa agenţilor de putere mandataţi de popor prin alegeri generale.

În afară de caractere şi atribute, Constituţia României consacră şi unele *valori supreme* garantate de stat. Este vorba, potrivit art. 1 alin. (3), de „demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic".

În teoria şi practica constituantă este statornicit principiul potrivit căruia, elaborând o nouă Constituţie, Legiuitorul constituant preia din Legea fundamentală anterioară anumite dispoziţii, principii, îndeosebi acelea care conservă şi ocrotesc valorile naţionale, caracterele fundamentale ale statului. De asemenea, pot fi menţinute constante ale formei de guvernământ, ale regimului politic. Evident, este vorba de principii constituţionale compatibile cu ordinea politică şi juridică ce vor fi consfinţite în noua Constituţie.

Consecvent acestei teorii şi practici constituţionale, Legiuitorul Constituant a preluat din legile fundamentale anterioare caracterele esenţiale ale statului român. Astfel, potrivit Constituţiei, România este stat naţional, suveran şi independent, unitar şi indivizibil. Unele dintre caracterele menţionate figurau şi în Constituţia din 21 august 1965.

§1. Stat naţional

Precizarea caracterului naţional al statului român, ignorat doar formal de Guvernantul socialist[1)], a dat expresie unei realităţi istorice de necontestat: România este stat naţional de la Unirea celor două Principate româneşti la 24 ianuarie 1859, poporul român fiind, din momentul formării sale, majoritar în proporţie covârşitoare faţă de alte seminţii aşezate în diferite perioade istorice pe teritoriul ţării[2)]. Caracterul

---

[1)] În unele documente de partid oficiale se stipula expres că România era un stat naţional, dar în cele trei constituţii socialiste nu a existat o dispoziţie în acest sens.

[2)] Caracterul naţional al statului român a fost stipulat în art. 1 din Constituţia din 1923 („Regatul României este Stat naţional unitar şi indivizibil"). În dezbaterile parlamentare pe marginea proiectului Constituţiei din 1923, deputatul N. Bălănescu consemna, între altele, că „în vremurile când era marea frământare între marile Împărăţii vecine în timpul marii revoluţii franceze, strămoşii noştri au cerut respectarea teritoriului naţiunii valahe, spunând că noi nu suntem nici sandjac nici paşalâc şi că avem teritoriul nostru determinat pe care trăim de atâtea veacuri, ţara noastră" (*A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituţiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţe, Editura Tipografiei „Curierul

naţional al statului român are şi semnificaţia ariei geografice în care s-a format poporul român. Românii ocupă, în linii generale, spaţiul geografic în care s-au format ca popor şi s-au constituit, atunci când condiţiile au fost prielnice, în naţiune. În Basarabia şi Bucovina de Nord populaţia românească a fost şi este preponderentă numeric, dovadă că a rămas în aria în care s-a format ca popor. Trebuie precizat că afirmarea caracterului naţional nu înseamnă nicidecum exclusivism naţional sau şovinism. Dimpotrivă, statul român ocroteşte prin tradiţie în mod egal pe toţi cetăţenii săi, fără nicio discriminare. Precizarea în textul constituţional că România este un stat naţional nu este întâmplătoare.

Dispoziţia constituţională din art. 1 alin. (3) constată o realitate obiectivă şi o impune într-o manieră generală. Textul constituţional menţionat trebuie contextualizat şi conexat cu alte dispoziţii cuprinse în Legea fundamentală. Astfel, dispoziţia potrivit căreia *„România este stat naţional"* se împleteşte cu teza din art. 2 alin. (1) care stipulează că *„suveranitatea naţională aparţine poporului român..."* şi mai ales cu art. 4 alin. (1), potrivit căruia *„Statul are ca fundament unitatea poporului român şi solidaritatea cetăţenilor săi"*. Din această conexiune nu poate lipsi art. 2 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia „România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire de rasă, de naţionalitate...".

Aşa cum a rezultat şi din dezbaterile din Adunarea Constituantă din 1991, conceptul de stat naţional raportat la statul român a fost contestat de parlamentarii UDMR, poziţia acestora faţă de textul înscris în art. 1 alin. (1) din Constituţie rămânând şi astăzi neschimbată.

Să remarcăm că în Constituţie nu se utilizează conceptul de naţiune aşa cum ar fi fost firesc, ci termenul de popor însoţit de apelativul român[1]. Asocierea în Constituţie a mai multor termeni având un conţinut lingvistic asemănător nu a fost productivă şi a alimentat controverse parlamentare şi chiar rivalităţii politice. Constituţia ar fi trebuit să utilizeze ori conceptul de naţiune, ori cel de popor, dar fără precizarea elementului etnic, mai ales în contextul în care art. 4 alin. (2) precizează în mod corect că *„România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de origine etnică..."*.

Poporul este alcătuit din totalitatea indivizilor (cetăţenilor) aflaţi sub autoritatea unui anumit stat, de care sunt legaţi prin raporturi juridice de cetăţenie, în virtutea cărora aceştia deţin împreună puterea suverană, pe care o încredinţează periodic prin

---

Judiciar", Bucureşti, 1925). Profesorul G. Alexianu, comentând textele Constituţiei din 1938, care a menţinut art. 1 din Constituţia din 1923 în formularea iniţială, preciza că: „deşi în cuprinsul hotarelor ţării noastre există populaţiune de altă limbă şi rasă, totuşi, marea majoritate a populaţiunii este naţională şi populaţiile minoritare n-ar putea schimba caracterul de stat naţional. Deşi caracterul unui stat nu se poate schimba, oricare ar fi declaraţiile constituţionale, ci el este ceea ce-l desemnează populaţia sa, totuşi Constituantul nostru a socotit necesar ca naţiunea întreagă, convocată în Adunarea Constituantă, să recunoască şi în drept o situaţie de necontestat în fapt" (*G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, Ed. Librăriei Universale Alcaly&Co., Bucureşti, 1939, p. 6).

[1] Conceptul de popor român nu are din punct de vedere constituţional o semnificaţie etnică, ci una politică şi civică.

proceduri electorale unor reprezentanţi şi se bucură de un anumit regim de drepturi şi libertăţi publice, având în schimb îndatoriri determinate faţă de statul respectiv. Excludem din această definiţie străinii aflaţi temporar pe teritoriul unui stat sau care locuiesc statornic pe acesta, aflaţi şi ei sub autoritatea suverană a statului respectiv, dar în baza altor raporturi juridice, esenţial diferite de raporturile de cetăţenie.

Autoritatea exercitată de stat asupra străinilor rezidenţi pe teritoriul său se deosebeşte de autoritatea pe care acesta o are asupra fiecărui individ (cetăţean) privit ca entitate distinctă a conceptului de popor. Pentru a se aşeza pe teritoriul unui stat, străinii sau persoanele fără cetăţenie au nevoie de o autorizare specială din partea statului respectiv, pe când cetăţenii acestuia capătă deplinătatea drepturilor şi libertăţilor publice prin simplul fapt al înregistrării administrative a naşterii acestora.

În termeni constituţionali, asimilăm conceptul de **popor** cu totalitatea cetăţenilor unui stat. De aceea, nu mai este necesară precizarea unui adaos ca apelativ etnic pentru categoria de popor, deşi concret se pot face diferenţieri de ordin etnic între indivizii (cetăţenii) care alcătuiesc împreună un popor, dar acestea nu au nicio relevanţă din punctul de vedere al dreptului constituţional. Termenul de *român*, în sens constituţional, a fost întotdeauna utilizat de Legiuitorul Constituant cu sensul de cetăţean român şi nu de român în sens etnic. În raportul prezentat Adunării Deputaţilor pe marginea proiectului Constituţiei din 1923 de către N.D. Chirculescu se precizează următoarele: *Trebuie să remarc aci sensul cuvântului „român" care, după discuţiile urmate în comitete, sunt sinonime cu „cetăţean român"*[1].

A fost chiar voinţa politică a Adunării Constituante din 1923 de a completa enunţul art. 5 din Constituţia adoptată în 1866 („Românii se bucură de libertatea conştiinţei, de libertatea învăţământului, de libertatea presei, de libertatea întrunirilor") cu precizarea că de libertăţile respective se bucură „românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie..."[2].

Conceptul de **naţiune** diferă de cel de popor, deşi cei doi termeni se referă la aceeaşi comunitate de indivizi privită în substanţa sa materială. Atât poporul, cât şi naţiunea sunt construite pe acelaşi grup de indivizi. Spre deosebire de popor – categorie sociologică întâlnită şi pe parcursul statalităţii medievale şi nu numai – naţiunea capătă o conştiinţă de sine, exprimată, pe lângă comunitatea de rasă, de limbă maternă, tradiţii, obiceiuri, cultură, trăsături psiho-sociale, prin comunitatea intereselor şi aspiraţiilor. Esenţial pentru naţiune este şi voinţa, aspiraţia şi hotărârea acesteia de a continua să se dezvolte pe teritoriul aceluiaşi stat de care este legată printr-o neclintită conştiinţă naţională. În doctrina mai veche, ca şi în doctrina de

---

[1] A se vedea Dezbaterile Adunării Deputaţilor în Monitorul Oficial nr. 39 din 29 martie 1923, p. 1050.

[2] A se vedea *A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu*, Constituţiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţe, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar", Bucureşti, 1925, p. 16. În cadrul dezbaterilor parlamentare s-a susţinut chiar că termenul de *român* acoperă o sferă mult mai cuprinzătoare decât termenul de „cetăţean român", întrucât acesta s-ar referi la cei „care se bucură de drepturi politice, pe când cuvântul român cuprinde şi pe femei şi pe minori şi chiar pe interzişi" (idem, p. 19).

specialitate contemporană există o varietate de definiţii ale conceptului de naţiune, datorate perspectivelor teoretice diferite în care este abordată această noţiune. Nu le vom evoca în această lucrare. Este suficient să precizăm că naţiunea evocă traseul istoric al unei comunităţi umane prin care aceasta a trecut în evoluţia sa îndelungată, perioadă în care s-au cristalizat definitiv nu numai elementele comune pe care le observăm şi la popor – limba maternă, obiceiuri, tradiţii, ataşamentul faţă de un anumit teritoriu locuit statornic, fel de a gândi, eventual şi credinţe religioase – ci şi o conştiinţă de sine, interese şi aspiraţii comune, voinţa nestrămutată de a avea acelaşi viitor politic. Naţiunea apare ca deţinătoarea legitimă a puterii politice, deci este un factor constitutiv al statalităţii şi liantul pe care aceasta se bazează.

În definirea naţiunii nu trebuie absolutizat elementul etnic, care are un potenţial de identificare mai riguros, chiar rigid a unui grup uman constituit sau aşezat pe teritoriul unui stat determinat şi pe care s-a dezvoltat neîntrerupt o perioadă îndelungată. Aceasta deoarece nu există un stat în care, fără excepţie, cetăţenii săi să aparţină unui unic grup etnic.

Viaţa arată că în cuprinsul statelor existente astăzi, cetăţenii acestora prezintă deosebiri rasiale, etnice, religioase, lingvistice şi chiar de mentalitate şi comportament civic. Datorită acestei realităţi de necontestat suntem nevoiţi ca din punct de vedere juridic (constituţional) să cuprindem convenţional în naţiunea română, alături de populaţia etnic românească, pe toţi cetăţenii români care aparţin minorităţilor naţionale, sau altor categorii etnice.

Perspectiva juridică (constituţională) asupra naţiunii se întemeiază pe principiul egalităţii depline în faţa legilor şi a autorităţilor publice între toţi cetăţenii români, fără nicio deosebire şi discriminare pe criterii etnice. Ca atare, în conţinutul politic şi juridic al termenului de „stat naţional" se află exprimată şi voinţa cetăţenilor români care aparţin minorităţilor naţionale.

Sensul juridic (constituţional) al termenului de naţiune nu poate fi separat de ideea de suveranitate care aparţine în mod natural şi legitim naţiunii ca atare. Altfel spus, naţiunea este suverană şi în această calitate deţine în mod legitim puterea politică, pe care, însă, nu o poate exercita în mod direct şi nemijlocit prin mecanisme de autoguvernare. Naţiunea îndeplineşte astfel o funcţie socială, şi anume aceea de a asigura legitimitatea autorităţii şi puterii statului, căreia îi încredinţează periodic şi sub condiţie atributele guvernării. Un lucru trebuie explicat. Naţiunea nu este o aglomerare omogenă din punctul de vedere al intereselor şi voinţei politice.

Naţiunea nu se exprimă unitar din punct de vedere politic, fiind fragmentată sub aspectul opţiunilor ideologice, sociale, politice, religioase şi nu întâmplător etnice. Datorită acestei realităţi de necontestat, naţiunea se structurează periodic (în campaniile electorale) în grupuri distincte, în funcţie de opţiuni politice partizane, cărora le corespund grupurile parlamentare constituite în Camerele legislative.

Din punct de vedere sociologic putem avea percepţii mai nuanţate asupra conceptului de **naţiune** care să evidenţieze în mod special aspecte ale identităţii etnice.

Constituţiile din 1866, 1923 şi 1938 prevedeau că *„toate puterile statului emană de la naţiune..."*, de asemenea, textele celor trei constituţii prevedeau că „membrii Adunărilor reprezintă naţiunea". Constituţiile socialiste din 1948, 1952 şi 1965 nu au

mai utilizat categoria de naţiune, ci termenul de popor subsumat însă ideii rolului supraetajat al clasei muncitoare. Nu găsim o explicaţie rezonabilă pentru neutilizarea conceptului de naţiune de către Adunarea Constituantă din 1991.

§2. Caracterul unitar

Caracterul unitar al statului român semnifică faptul că acesta este organizat ca o singură unitate sau ca o unică formaţiune statală în cadrul căreia s-a instituit o singură ordine juridică bazată pe o unică Constituţie şi că există un unic sistem de organisme prin care se exercită cele trei puteri, deciziile de putere fiind difuzate în principal de la centru. Sfera de cuprindere a ordinii juridice, ca şi cea de exercitare a autorităţii organismelor puterii, respectiv a Parlamentului, Preşedintelui, Guvernului şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie este raportată la întregul teritoriu al ţării şi la întreaga populaţie. La rândul ei, populaţia ţării are aceeaşi cetăţenie indiferent de naţionalitatea pe care fiecare individ şi-o declară în mod liber. Totodată, statul român este subiect de drept constituţional, dar şi de drept internaţional.

Caracterul unitar nu împiedică organizarea teritoriului – sub aspect administrativ – în unităţi administrativ-teritoriale, conduse potrivit principiului autonomiei locale, descentralizării şi principiului deconcentrării serviciilor publice.

Exercitarea puterii centrale este atenuată prin intermediul deconcentrării, graţie căreia agenţii locali (prefecţi) sunt numiţi de Guvern, care le transferă anumite prerogative decizionale. Potrivit art. 123 din Constituţie, Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

Atenuarea puterii centrale se realizează şi prin descentralizare, care poate fi funcţională sau teritorială[1)].

Prin descentralizare, agenţii locali (primari, consilii locale) aleşi de locuitorii din circumscripţiile electorale respective nu sunt subordonaţi Guvernului şi înfăptuiesc autoadministrarea unităţilor administrativ-teritoriale în care au fost aleşi. Deşi nu se subordonează puterii executive centrale, agenţii locali descentralizaţi se află sub tutela administrativă a Guvernului. Unităţile beneficiază de personalitate juridică, dar nu se opun statului ca atare.

Puterea lor de decizie este prevăzută expres de lege şi se limitează la o anumită sferă de prerogative. Autonomia unităţilor administrativ-teritoriale nu înseamnă independenţa acestora faţă de stat, ci doar dreptul colectivităţilor locale de a se autoadministra în condiţiile prevăzute de Constituţie şi lege.

[1)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 43.

§3. Stat indivizibil

Legiuitorul constituant a stabilit că România nu este numai un stat unitar, ci şi indivizibil. Caracterul indivizibil al statului român ni se pare însă superfluu în condiţiile în care România este declarată stat unitar. Într-adevăr, caracterul indivizibil ar indica faptul că statul nu ar putea fi împărţit în mai multe unităţi statale şi transformat astfel în stat federal. Această imposibilitate decurge însă din caracterul unitar al statului şi, deci, după părerea noastră, nu mai trebuia inclusă în Constituţie ca un caracter al statului sub forma indivizibilităţii sale.

Indivizibilitatea statului nu se confundă cu indivizibilitatea teritoriului care înseamnă că acesta nu poate fi împărţit în părţi componente beneficiind fiecare de un anumit regim de autonomie, sau să fie desprinse din teritoriul statului şi cedate altor state.

În Constituţia adoptată la 21 august 1965 teritoriul statului era definit ca indivizibil şi inalienabil. Constituantul din 1991 a preferat să raporteze indivizibilitatea la stat şi nu la teritoriu.

Din perspectivă istorică, putem constata că Legea fundamentală de la 1866 a reţinut caracterul indivizibil al statului român, dar în condiţiile în care acesta nu avea însă un caracter unitar. În acest context, considerarea Principatelor Române ca fiind „un singur stat indivizibil cu numele de România" era pe deplin justificată, Constituantul urmărind prin această formulare să împiedice încercările de separare a celor două state româneşti unite la 24 ianuarie 1859. În contextul istoric dat, indivizibilitatea se referea la formaţiunea statală rezultată prin Unirea din 1859, consolidată prin unirea reală înfăptuită de Cuza în 1862[1)].

Constituantul din 1923 a preluat în mod eronat caracterul indivizibil al statului, eroare menţinută şi în Constituţia din 1938.

După părerea noastră, nu statul ca atare, ci teritoriul său este indivizibil. Conceptul indivizibil raportat la existenţa statului unitar evocă neconstituţionalitatea divizării acestuia în mai multe formaţiuni statale, ceea ce ar afecta caracterul unitar al statului român, şi nu „indivizibilitatea" sa[2)].

[1)] Caracterul indivizibil al statului român a fost introdus în proiectul Constituţiei în 1866 la propunerea lui G. Mârzescu, pentru a sublinia că unirea din 1859 este un fapt irevocabil [a se vedea: Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866, publicate de *A. Pencovici*, Bucureşti, 1883, p. 68; *I.C. Filitti*, Izvoarele Constituţiei de la 1866 (Originile democraţiei române), Bucureşti, 1934, p. 25].

[2)] Problema indivizibilităţii teritoriului are conotaţii istorice. În Evul Mediu timpuriu (sec. X-XI e.n.) exista cutuma ca monarhul să-şi împartă regatul în mai multe părţi. Cu timpul, s-a conştientizat că o asemenea diviziune a regatului în mai multe regate are urmări negative asupra dezvoltării poporului respectiv. Mai mult, diviziunea discreţionară a statului de către monarh contravenea ideii puterii suverane a poporului. La baza dreptului monarhului de a-şi împărţi statul era aşezată concepţia potrivit căreia între teritoriul statului şi statul ca organism politic este o confuzie. Cum monarhul era stăpân absolut asupra teritoriului, rezulta concluzia că acesta ar fi avut dreptul să-şi împartă regatul (a se vedea, pe larg, *M. Văraru*, Drept administrativ, Ed. Socec, Bucureşti, 1928, p. 27 şi urm.).

Faptul că teritoriul este divizat şi organizat sub aspect administrativ în comune, oraşe şi judeţe nu ştirbeşte cu nimic indivizibilitatea sa. În sens constituţional, divizibilitatea teritoriului ar echivala cu segmentarea sa în unităţi administrative beneficiind de un statut ce ar depăşi autonomia obişnuită.

§4. Stat suveran şi independent

Suveranitatea şi independenţa statului prevăzute în art. 1 alin. (1) din Constituţie exprimă supremaţia puterii de stat pe plan intern şi neatârnarea acesteia faţă de altă putere pe plan extern. Suveranitatea reprezintă acea calitate a puterii de stat în temeiul căreia această putere are vocaţia de a adopta orice decizie politică, juridică, economică, militară ş.a. în toate treburile interne şi externe, fără nicio imixtiune din partea altei puteri[1]. Se înţelege că vocaţia sau dreptul unui stat de a fi suveran sau de a pretinde altor subiecte de drept internaţional să-i respecte suveranitatea, presupune în mod reciproc obligaţia sa de a nu încălca suveranitatea altui stat. Altfel spus, să se conformeze normelor şi principiilor dreptului internaţional care protejează în mod egal suveranitatea şi independenţa tuturor statelor.

Suveranitatea unui stat apare – din punct de vedere teoretic – ca unitate a două componente complementare: supremaţia puterii în interiorul statului şi independenţa acesteia în raport cu alte puteri. Supremaţia fără independenţă este un nonsens. Cele două componente ale suveranităţii sunt, aşadar, inseparabile.

În interiorul statului, supremaţia puterii de stat se raportează la celelalte „puteri" ale organizaţiilor sociale: ale partidelor, sindicatelor, organizaţiilor neguvernamentale, a Bisericii[2].

În interiorul statului, puterea se exercită de autorităţile publice expres învestite prin Constituţie: Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi instanţele judecătoreşti. Aceste autorităţi acţionează în limitele prevăzute de Constituţie şi legi speciale. Aceasta înseamnă că supremaţia puterii de stat nu se exercită în mod absolut şi în afara controlului înfăptuit de organisme specializate sau de opinia publică.

România, ca stat suveran, este un subiect de drept internaţional şi în această calitate îi incumbă anumite drepturi şi obligaţii prevăzute în tratatele internaţionale pe care le-a semnat şi ratificat, precum şi în legislaţia internă. Aderarea României la Tratatul Nord-Atlantic şi integrarea acesteia în Uniunea Europeană au impus o serie de modificări la nivel constituţional. Tratatele constitutive ale Uniunii Europene, ca şi prevederile acesteia şi în general reglementările comunitare obligatorii sunt aplicate în dreptul intern cu prioritate faţă de dispoziţiile naţionale contrare.

Comunitatea internaţională a convenit asupra unor principii şi norme menite să garanteze suveranitatea şi securitatea fiecărui stat, să prevină o nouă conflagraţie mondială. Potrivit Constituţiei, România întreţine şi dezvoltă relaţii paşnice cu toate

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 39.

[2] Termenul de putere asociat partidelor, sindicatelor, organizaţiilor neguvernamentale sau Bisericii este luat aici convenţional.

statele şi, în acest cadru, relaţii de bună vecinătate, întemeiate pe principiile şi pe celelalte norme general admise ale dreptului internaţional, cu statele limitrofe. Adunarea Constituantă a dat, totodată, expresie principiului *pacta sunt servanda*, potrivit căruia un stat se obligă să îndeplinească cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele internaţionale la care este parte [art. 11 alin. (1)]. De altfel, tratatele internaţionale ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

Secţiunea a 3-a. Atribute şi valori supreme ale statului român

Cum societatea civilă şi statul de drept, pluralismul şi democraţia, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti sunt valori incontestabile ale sistemelor constituţionale occidentale, Constituantul român nu putea face abstracţie de ele. Includerea acestor valori universale ale gândirii şi practicii politice contemporane în Constituţia României se datorează atât dezideratelor general-umane în numele cărora a fost înlăturat regimul politic socialist, cât şi revigorării unor valori ale tradiţiei constituţionale româneşti, interbelice. Totodată, declanşarea procesului de tranziţie a României spre o societate democratică s-a datorat şi recomandărilor exprese ale unor forumuri internaţionale, de implementare a standardelor democratice universale, ca o condiţie a accesului României în comunitatea vest-europeană.

„Statul de drept", „statul democratic şi social", „pluralismul politic" reprezintă standarde internaţionale ale democraţiei constituţionale. Noţiunile respective nu sunt însă noi. Noi sunt poate unele dintre conotaţiile acestora şi, în orice caz, perseverenţa cu care s-a urmărit transpunerea acestora în sistemele constituţionale ale Europei de Răsărit[1)].

§1. Stat de drept

Conceptul statului de drept s-a conturat printr-un lung proces istoric de interferenţă a diferitelor teorii naţionale privind raporturile între puterea de stat, societate, individ. Rădăcinile acestui concept s-au format iniţial în cadrul cutumei constituţionale engleze în care legalitatea, „domnia legii" erau principii fundamentale ale vieţii sociale. Cutuma engleză obliga deopotrivă organismele şi structurile de putere, cât şi pe cetăţeni individual sau în grup. Publiciştii francezi din timpul revoluţiei de la 1789 au pus accentul pe lege ca manifestare a voinţei suverane a poporului. Filozofii şi juriştii germani din secolul al XIX-lea au conceput statul de drept ca un instrument prin care statul îşi autolimitează puterea, instituind legi obligatorii pentru autorităţile publice.

[1)] O încercare de refundamentare a conceptului *statului de drept* în contextul reformelor iniţiate de fostul lider sovietic, Mihail Gorbaciov, şi de adaptare a acestuia la programul denumit *perestroika* a fost sortită eşecului, întrucât avea un caracter limitativ şi demagogic. Statul sovietic conceput ca *stat socialist de drept* nu era decât o utopie (a se vedea şi *M. Duverger*, Europa de la Atlantic la Delta Dunării, Ed. Omegapres, Bucureşti, 1991, p. 19).

Nicio ţară nu-şi poate atribui prioritatea absolută şi monopolul exclusiv ale fundamentării conceptului statului de drept, în fizionomia pe care acesta o are astăzi. Conţinutul actual al acestui concept include, într-o sinteză filozofică, juridică şi politologică, trăsăturile esenţiale ce i s-au conferit în diverse şcoli naţionale de drept pe parcursul unui îndelungat proces istoric.

În prezent, conceptul statului de drept este revendicat de întreaga comunitate internaţională, fiind consfinţit expres sau consacrat indirect în documente de drept internaţional, cum ar fi: Charta de la Paris pentru o nouă Europă (1990), Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a CSCE (1990) şi, respectiv, Convenţia europeană a drepturilor omului (1950), Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene (2000). De pildă, în Documentul Reuniunii de la Copenhaga din iunie 1990 se menţionează expres că „statul de drept nu înseamnă numai o legalitate formală care asigură regularitatea şi coerenţa în instaurarea şi punerea în aplicare a ordinii democratice, ci o justiţie bazată pe recunoaşterea şi deplina acceptare a valorii supreme a persoanei umane şi garantată de instituţiile care oferă un cadru pentru exprimarea sa cea mai complexă"[1].

Aceste documente au fixat, se poate spune, totalitatea conotaţiilor conceptului statului de drept în raport cu realităţile politice, social-economice, culturale ş.a. actuale (naţionale şi internaţionale), ca şi cu aşteptările legitime ale popoarelor. Aceste documente au marele merit, după părerea noastră, că îmbină, într-o sinteză unitară, atributele statului de drept în doctrina juridică engleză şi americană, în şcoala juridică şi filozofia germană şi în teoria dreptului din Franţa.[2]

În ceea ce priveşte consacrarea statului de drept în Constituţia României, trebuie menţionat că nu există doar un singur articol care să reglementeze această instituţie. În Constituţie sunt numeroase dispoziţii care concură la alcătuirea conţinutului şi fizionomiei statului de drept. De pildă, art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că „nimeni nu este mai presus de lege"; art. 2 alin. (2) din Constituţie, deşi se referă la suveranitate, poate fi invocat şi în construcţia statului de drept: „niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu", art. 15 alin. (2) proclamă principiul general de drept al neretroactivităţii legilor. La aceste dispoziţii se adaugă prevederile referitoare la drepturile omului, la mecanismul separaţiei puterilor, la pluralism, imparţialitatea justiţiei ş.a.

În literatura juridică, chiar dacă se subliniază în mod corect că noţiunea de stat de drept „are dimensiunea universalităţii, indiferent de contextul naţional şi temporal al utilizării lui"[3], persistă o abordare incompletă a trăsăturilor definitorii ale acestui concept. În opinia noastră, subordonarea puterii faţă de drept, structurarea piramidală

---

[1] Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a CSCE, Drepturile omului. Documente adoptate de organisme internaţionale, Ed. Adevărul, Bucureşti, 1990, p. 234.

[2] A se vedea Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commision de Venise), Liste des critères de l'État de Droit, Venise, 11-12 mars, 2016.

[3] A se vedea: *S. Popescu*, Din nou despre statul de drept. Concept, trăsături definitorii şi motivaţii, în S.D.R. nr. 4/1992; *C. Gilia*, Teoria statului de drept, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007.

a puterii şi difuzarea ei unui număr mare de organisme, garantarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, participarea cetăţenilor la exercitarea puterii prin controlul jurisdicţional şi controlul de natură politică, limitarea fiecăreia dintre cele trei puteri şi controlarea lor reciprocă şi ierarhizarea puterii executive şi a puterii judecătoreşti, care să permită controlul între autorităţile existente în sistemul aceleiaşi puteri – privite ca trăsături definitorii ale statului de drept[1] – nu oferă o înţelegere suficient de clară a conceptului în sine.

Mă refer îndeosebi la „structura piramidală a puterii"[2], care, departe de a fi o trăsătură a statului de drept, a constituit baza de construire a aparatului de stat socialist şi a subordonării tuturor structurilor piramidale ale acestuia din treaptă în treaptă, „vârfului piramidei", adică Partidului-Stat.

Constituţia adoptată de Adunarea Constituantă la 21 noiembrie 1991 şi aprobată prin referendum naţional la 8 decembrie 1991 a prevăzut în art. 1 alin. (3) că „România este stat de drept".

Desigur, se poate discuta – aşa cum s-a făcut în literatura noastră juridică[3] – asupra redactării propriu-zise în Constituţie a conceptului în sine, sau a unor termeni legaţi de aplicarea principiilor statului de drept. Enunţul constituţional cuprins în art. 1 alin. (3) din Constituţia României este identic cu texte incluse în alte constituţii europene [de exemplu, art. 1 alin. (1) din Constituţia Spaniei adoptată la 29 decembrie 1978][4].

Din întreaga economie a textelor Constituţiei României din 1991 rezultă – practica politică şi socială a confirmat acest lucru, în ciuda unor disfuncţii inerente în perioada de tranziţie – voinţa politică a Guvernantului de instaurare a statului de drept. În fond, nimeni nu îşi închipuie că art. 1 alin. (3) din Constituţie exprimă un proces deja încheiat, rezultatul unor acţiuni preexistente. Dimpotrivă, teza constituţională enunţă voinţa suverană a poporului, ca şi hotărârea fermă a autorităţilor publice prevăzute de Constituţie de instaurare şi consolidare a statului de drept.

Iată de ce, în opinia noastră, aprecieri de genul „România trebuie/va trebui să fie un stat de drept"[5] avute în vedere ca alternative pentru teza constituţională enunţată în art. 1 alin. (3) din Constituţie sunt mai mult „preţiozităţi stilistice" decât enunţuri ştiinţifice. Nerespectarea de către „purtătorii puterii a principiilor statului de drept", care ar transforma enunţul din art. 1 alin. (3) din Constituţie într-o „formă fără fond"[6] – este adevărat, o posibilitate indezirabilă – poate interveni chiar dacă Legiuitorul constituant nu ar fi spus: „România este stat de drept", ci „România trebuie/va trebui să fie un stat de drept". Într-o asemenea alternativă redacţională, apare firească întrebare: când ar urma ca România să fie un stat de drept?

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea, în acest sens, *E. Moroianu*, Câteva noi remarci privind statul de drept, în S.D.R. nr. 1/1993.

[4] A se vedea *D.G. Lavroff*, Les institutions politiques de l'Espagne. Constitution du 29 décembre 1978, Notes et etudes documentaries nr. 4629-4630/1981.

[5] *E. Moroianu*, op. cit., p. 25.

[6] Ibidem.

Nu trebuie să uităm că Legea fundamentală este, deopotrivă, un act politic şi juridic, şi că realismul politic al enunţurilor constituţionale are o tot atât de mare importanţă ca şi conţinutul juridic propriu-zis. În fond, teza constituţională pe care am invocat-o exprimă hotărârea guvernantului român – indiferent care ar fi în viitor culoarea politică a acestuia – de a acţiona permanent pentru apărarea principiilor şi instituţiilor proprii statului de drept.

Avem în vedere, în acest sens, că Legea fundamentală nu se limitează la enunţarea statului de drept – ca stare actuală a României – ci enumeră, totodată, garanţiile acestuia, printre care menţionăm: asigurarea dreptului la apărare, controlul constituţionalităţii legilor, contenciosul administrativ, independenţa şi imparţialitatea justiţiei, exprimare prin norme general-obligatorii a voinţei suverane a poporului.

Cu alte cuvinte, Legiuitorul constituant a creat cadrul în care orice măsură, acţiune sau dispoziţie a puterilor în stat, de la Preşedintele României, la Parlament, Guvern, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale să se bazeze pe lege[1]. Orice măsură luată de guvernant în afara cadrului prescris de Parlament – ca unică autoritate legiuitoare a ţării – reprezintă o încălcare a statului de drept, iar sancţionarea fermă a unei asemenea măsuri arbitrare, ilegale, este o dovadă a existenţei statului de drept.

Într-un stat de drept capătă o importanţă esenţială legitimitatea legii, înţelegând prin aceasta, cerinţa fundamentală ca legea să exprime cu adevărat interesele şi voinţa suverană ale naţiunii, să reflecte în mod real aşteptările acesteia şi să fie adoptată de autorităţi competente, potrivit procedurilor constituţionale şi legale prestabilite. Legea fiind un act de decizie politică adoptat de Guvernant are rolul oricărui act de guvernare. Tocmai de aceea se poate vorbi de noţiunea de legitimitate a legii, ca o componentă de bază a legitimităţii guvernării. Aici se impune, însă, o precizare: legea exprimă în ultimă instanţă voinţa majorităţii parlamentare, care dă un anumit înţeles aşteptărilor şi cerinţelor sociale. Dacă majoritatea parlamentară este legată de o clientelă politică căreia îi datorează „recunoştinţă" pentru sprijinul financiar acordat în timpul campaniei electorale, este de aşteptat ca cel puţin o parte din legi să exprime mai mult interesele acesteia, decât interesele poporului.

Printre caracteristicile statului de drept menţionăm:

a) regimul constituţional, adică stabilirea în Constituţie a principiilor fundamentale de organizare şi exercitare a celor trei puteri. Cu alte cuvinte, sursa formală a puterii este Constituţia, care prevede, de asemenea, şi cadrul de exercitare a acesteia. Orice depăşire a cadrului respectiv are caracter neconstituţional;

b) legitimitatea populară (directă sau indirectă) a autorităţilor publice cu atribute de guvernare;

c) egalitatea tuturor – persoane fizice şi juridice – în faţa legii şi a justiţiei;

d) neretroactivitatea legii;

e) legea să exprime cu adevărat voinţa suverană a poporului şi să fie adoptată prin procedura consacrată în Constituţie şi de regulamentele Camerelor;

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *T. Pop*, Rolul practicii judiciare a Curţii Supreme de Justiţie în consolidarea statului de drept, în S.D.R. nr. 1/1992.

f) asigurarea supremației Constituției printr-un control politic (preventiv) sau jurisdicțional, sau prin îmbinarea celor două modalități, ca și asigurarea supremației legii față de actele normative ce i se subordonează;

g) instituționalizarea și funcționalitatea contenciosului administrativ;

h) dreptul la apărare bazat pe prezumția legală de nevinovăție, corelat cu independența și imparțialitatea justiției;

i) înfăptuirea reală a unei democrații autentice, pluraliste și, în cadrul acesteia, afirmarea pluralismului politic;

j) alegeri libere organizate la anumite intervale, prin vot universal, egal, direct și secret;

k) garantarea drepturilor și libertăților cetățenești consfințite în Constituție[1].

Aceste caracteristici generale ale statului de drept sunt desprinse din doctrina de specialitate și din practica democratică a statelor. Dacă le analizăm cu atenție, observăm că toate sunt idealuri, cerințe spre care aspiră fiecare cetățean, sunt obiective asumate de Guvernant. Revine Parlamentului, Președintelui României, Guvernului instanțelor judecătorești și celorlalte autorități publice obligația să transpună în propria activitate toate aceste caracteristici.

Curtea Constituțională, în calitate de garant al supremației Constituției, are printre atribuțiile sale legale sarcina să sancționeze încălcarea principiilor statului de drept în domeniul său de activitate. Instanța de contencios constituțional își asumă un rol important și în evaluarea unor activități de guvernare ca fiind compatibile cu dispozițiile constituționale care consacră statul de drept. Curtea Constituțională are astfel posibilitatea să extindă în plan teoretic conceptul de stat de drept.

Curtea a reținut, de pildă, în jurisprudența sa că exigențele statului de drept privesc scopurile majore ale activității statale. Prefigurate în ceea ce îndeobște este numit ca fiind *domnia legii*, sintagmă ce implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare ale structurilor etatice[2].

§2. Stat democratic

Conceptul de „stat democratic" este un concept relativ recent formulat în doctrina și practica constituțională[3]. Evident, caracterul democratic al statului, raportat la

---

[1] A se vedea și: Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 11-12; *I. Deleanu*, op. cit., p. 46-49; *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 17 din 21 ianuarie 2015 (M.Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015).

[3] Art. 2 al Constituției Portugaliei prevede că Republica Portugheză este un stat de drept, democratic, bazat pe suveranitatea poporului, pe pluralismul de exprimare și de organizare politică democratică și pe respectul și garantarea exercitării drepturilor și libertăților fundamentale, care au ca scop realizarea democrației economice, sociale și culturale și adâncirea

modul de percepere a democraţiei la diferite popoare şi epoci istorice datează din vremea democraţiei sclavagiste ateniene. Sintagma „stat democratic" exprimă racordarea definitivă a statului român la valorile democraţiei universale.

Ca şi în cazul conceptului statului de drept, instituţia juridică a „statului democratic" este consacrată prin mai multe texte constituţionale. Cea mai importantă dispoziţie constituţională este art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală: „Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum". De asemenea, art. 8 alin. (1) prevede „că pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale".

Beneficiind de cadrul constituţional dat, poporul participă la conducere – esenţa democraţiei – pe cale reprezentativă, precum şi prin referendum. Din păcate, există pericolul, ca în oricare alt stat democratic, ca reprezentanţi ai poporului, desemnaţi prin voinţa suverană a acestuia la nivelul parlamentar a guvernării, să îi excludă pe alegători sau să mimeze cu aceştia actul de exercitare a democraţiei. Ca rezultat al acestui comportament, corpul electoral se dezactivează după anunţarea rezultatului la alegeri şi, în schimb, se activează corpul reprezentanţilor săi.

Până la un punct, acest mecanism al dezactivării/activării este normal. Anormalitatea apare atunci când se pierde legătura între deputaţi şi senatori, pe de o parte, şi alegătorii din circumscripţiile electorale, pe de altă parte.

În ceea ce ne priveşte, considerăm că democraţia, în sensul ei politic veritabil, are în centrul său cetăţeanul, ca sursă a puterii suverane, ca beneficiar unic al acesteia şi, mai ales, ca factor activ şi real de control asupra celor care îl conduc din propria sa voinţă exprimată prin proceduri electorale democratice. În opinia noastră, guvernământul democratic în care sistemul politic nu conţine pârghii de control social este o altă reprezentare instituţională a regimului autocratic.

O formă de participare directă a poporului la actul de conducere statală este şi iniţiativa legislativă conferită unui număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot care pot să propună astfel un proiect de lege în condiţiile prevăzute de art. 74 din Constituţie. Cetăţenii mai pot exercita dreptul de iniţiativă legislativă propunând, în condiţiile art. 150 din Constituţie, revizuirea acesteia.

În afara acestor modalităţi clasice de exercitare a democraţiei, Constituţia mai consacră şi alte instrumente prin care categorii ale populaţiei tind să influenţeze decizia politică, actul democratic de conducere legislativă şi executivă. Este vorba de cadrul de înfiinţare şi funcţionare ale unor organizaţii neguvernamentale. Asemenea organizaţii reprezintă, potrivit anumitor criterii, cetăţenii în faţa statului. În unele situaţii, acestea devin chiar parteneri ai Guvernului în procesul de decizie. Practic, aceste organizaţii apar ca modalităţi de garantare ale drepturilor cetăţeneşti.

Dacă democraţia înseamnă suveranitatea poporului, sintagma *stat democratic* exprimă unitar interesele fundamentale ale acestuia. Într-o democraţie directă, statul

---

democraţiei participative. Art. 1 din Constituţia spaniolă prevede că Spania se constituie într-un stat de drept, social şi democratic, care apără ca valori superioare ale sistemului său juridic libertatea, dreptatea, egalitatea şi pluralismul politic. Art. 2 din Constituţia Franţei prevede că aceasta este o republică indivizibilă, laică, democratică şi socială. Constituţia Italiei prevede în art. 1 că aceasta este o republică democratică fundamentată pe muncă.

este cel care îi reprezintă pe cetățeni, între aceştia şi stat neexistând structuri intermediare. Dimpotrivă, în democrațiile reprezentative, aşteptările, cerințele, nemulțumirile diferitelor categorii sociale se exprimă din punct de vedere politic prin intermediul partidelor. În numele democrației, guvernanții – reprezentanți direcți sau indirecți ai corpului electoral – vor pretinde şi, uneori, vor abuza de dreptul de a guverna în detrimentul poporului. Poporului nu îi rămâne decât prerogativa de a-i vota periodic pe conducătorii săi. Aşa se explică, de altfel, şi schimbarea puterii de la o legislatură la alta[1)].

La o analiză foarte sumară a **regimului democratic**, acesta poate fi definit ca regimul politic în care poporul îşi desemnează prin alegeri libere reprezentanții în Parlament şi în comunitățile locale şi se bucură de libertățile publice garantate în Constituție. Fraza este frumoasă, dar, în realitate, pe terenul actului politic concret, poate fi falsă. Poate exista un regim reprezentativ rezultat prin fraudă electorală sau corupție clientelară, în care mandatele sunt atribuite în fapt prin sprijin financiar interesat şi în care conținutul drepturilor şi libertăților publice este practic anulat de lipsa garanțiilor reale pentru exercitarea acestora.

„Majoritatea", elementul esențial al democrației se poate realiza cu instrumente legale, utilizate însă fraudulos, cumpărarea de voturi, manipularea electoratului, fiind exemple de acum bine cunoscute.

Aceasta face să apară o prăpastie între conceptul politic de **stat democratic** sau cel de **democrație reprezentativă** şi **„democrația reală"**. Până unde reprezentanții națiunii exprimă şi promovează interesele acesteia şi până unde îşi reprezintă partidele şi clientela politică care i-a propus şi susținut în alegerile parlamentare? Cât de reprezentativi pentru corpul electoral din circumscripții mai sunt deputații şi senatorii care migrează în alte grupuri parlamentare şi de la acestea la altele?

Democrația ca formă instituționalizată de desfăşurare a raporturilor de putere şi mai ales a raporturilor stat-cetățean, într-o manieră autoritară de tip personal, nu conferă autenticitate democratică unui regim politic. Nu forma democratică de exercitare a puterii conferă caracterul democratic al statului, ci conținutul democratic al guvernării, precum şi posibilitatea cetățenilor de a-i controla în permanență pe cei aflați la conducere.

Pentru a fi democratic, un regim politic trebuie să reflecte nu numai forma democratică de învestire a reprezentanților poporului cu prerogative de autoritate publică, ci şi voința şi interesele cetățenilor. Conținutul democratic al actului de guvernare contează cel mai mult pentru calificarea unui stat ca fiind un stat democratic. În acest context se impune precizarea că democrația constituțională, înțeleasă în termenii filozofiei politice europene, înseamnă o democrație a cărei funcționare

---

[1)] Ca mulțime neunitară, poporul nu are competența sau priceperea de a guverna, întrucât fiecare cetățean în parte este o particularitate economică, culturală, etnică, religioasă, socială şi se manifestă cu predilecție în chip subiectiv, urmărind scopuri şi obiective specifice, uneori chiar contradictorii. Poporul are, însă, un „bun-simț politic" care îl ajută să facă diferențieri de ansamblu între guvernanți, după modul în care aceştia îşi respectă promisiunile şi angajamentele electorale.

are la bază principiile economiei de piaţă şi respectarea fermă a drepturilor omului. O astfel de democraţie va avea întotdeauna un antidot împotriva oricărei încercări de virusare a valorilor şi principiilor pe care aceasta se bazează.

§3. Stat social

Caracteristica statului român de a fi un „stat social" semnifică, cel puţin în actuala etapă, mai mult un deziderat decât o realitate. Sintagma „stat social" este întâlnită sub o altă formă, dar cu un conţinut asemănător şi în alte constituţii. Caracterul sau atributul „social" pune în evidenţă îndeosebi rolul statului de garant al „binelui social general", de proteguitor al interesului general şi al nevoilor sociale elementare ale individului defavorizat de economia de piaţă.

Conceptul statului social este şi un rezultat al apropierii între puterea politică şi societatea civilă[1]. Concepţia despre statul de drept – proprie unei societăţi emancipate industrial – reclamă un echilibru între intervenţia statului în viaţa social-economică şi principiile democratice liberale şi presupune, totodată, asumarea de către stat a obligaţiei de a asigura un trai decent cetăţenilor săi.

Conceptul statului social este legat, din perspectiva analizei istorice, de instituţia drepturilor cu conţinut social, consacrate la nivel constituţional. Primele drepturi sociale – dreptul la muncă, dreptul poporului la insurecţie împotriva opresiunii şi dreptul la învăţământ – au căpătat o consacrare constituţională în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, ataşată la Preambulul Constituţiei Franţei din 1793[2]. Esenţa celor trei drepturi – departe de a constitui o „invenţie" politico-juridică a Revoluţiei franceze de la 1789 – constă în asigurarea pentru fiecare cetăţean a unui anumit grad de securitate socială, la care se adaugă prin conexiune o veritabilă cale de integrare socială a cetăţeanului care are accesul liber la muncă şi instrucţie generală.

Rădăcinile istorice ale preocupării statului pentru asigurarea unui minim de existenţă materială, a unui ajutor social, provin din timpul domniei reginei Angliei Elisabeta I, când s-a adoptat o lege privind săracii. În 1794, în Anglia s-a instituit un impozit pentru săraci *(rates)* în vederea acordării de către fiecare parohie a unei alocaţii menite să suplimenteze veniturile salariale ale familiilor foarte sărace[3].

Exemplul britanic a fost preluat în Germania de către cancelarul Bismark, însă din raţiuni politice, şi nu sociale. Prin politicile sociale aplicate, care tindeau să îmbunătăţească situaţia materială a păturilor sărace, Bismark a urmărit, de fapt, întărirea puterii statului şi eliminarea cauzelor unor nemulţumiri împotriva acestuia. Paradoxal, se creează astfel o legătură de cauzalitate între reforme sociale, vizând

---

[1] *L.P. Zăpârţan*, Ştiinţa politicii, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 109; Statul social (dezbatere), Societate şi cultură nr. 6/1996.

[2] A se vedea *D.G. Lavroff*, Le droit constitutionnel de la Ve République, Dalloz, Paris, 1997, p. 30-31.

[3] Corespondentul modern al unei asemenea politici sociale l-a constituit termenul britanic *welfare state* sau „statul asistenţial".

sistemul de asigurări sociale în interesul celor defavorizați și caracterul autoritar, chiar represiv al statului.

Prin această construcție teoretică se realizează cerințele statului social, dar se împiedică afirmarea statului de drept. După al Doilea război mondial, la nivel constituțional s-a realizat compatibilitatea statului social cu statul de drept. În doctrina politică, statul social a fost definit ca un sistem de măsuri ce se referă la programe sociale ale guvernelor în legătură cu promovarea unor politici publice de asigurări sociale menite să îmbunătățească condiția materială a cetățeanului pornindu-se de la garantarea unui nivel de trai decent[1].

Potrivit concepției ce stă la baza instituției statului social, statul nu poate avea un rol pasiv față de competiția economică liberă, caracteristică liberalismului care poate duce, inevitabil, la uriașe departajări sociale pe criterii de avere. Pe de altă parte, deținătorul de capital privat, investitorul particular nu poate susține programe de dezvoltare la nivel de ramură economică sau chiar națională de cercetare științifică. Este motivul pentru care statul își asumă responsabilități economice și sociale nemijlocite.

În afară de această implicare a statului în viața economică cu efecte directe sau indirecte asupra statutului social al cetățeanului obișnuit, statul este, așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, un factor indispensabil al politicii de securitate socială de care beneficiază categorii largi de cetățeni [art. 41 alin. (2) din Constituție referitor la salariați], ca și categorii defavorizate (persoanelor cu handicap – art. 50 din Constituție). De o protecție deosebită din partea statului se bucură, de asemenea, copiii și tinerii (art. 49 din Constituție)[2].

§4. Omul – cetățean *(zoon politicon)*

Pivotul democrației constituționale îl constituie, în ultimă instanță, omul, privit într-o dublă ipostază: ca ființă umană și ca ființă politică (cetățean). Consecvent acestei filozofii politice, fundamentată încă de Aristotel, Legiuitorul constituant român prevede într-una dintre tezele art. 1 alin. (3) că demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate ca atare. În 2003 textul citat a fost completat prin Legea de revizuire a Constituției prin circumscrierea rigidă a valorilor supreme respective la spiritual tradițiilor democratice ale poporului roman și al idealurilor Revoluției din decembrie 1989.

În acest text sunt condensate câteva principii constituționale clasice pentru democrația liberală. Ne referim, în acest sens, la libertate, drepturile omului, dezvoltarea personalității umane, pluralism. Deși egalitatea nu este menționată printre aceste valori, este fără îndoială că ea este subînțeleasă, cu toate că este consacrată expres în art. 16 din Constituție.

---

[1] *Gh.L. Stoica*, Concepte, idei și analize politice, Ed. Diogene, București, 2000, p. 25.

[2] Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 14.

Potrivit textului constituţional, omul-cetăţean este „măsura tuturor lucrurilor". În jurul său se creează şi funcţionează – pentru înfăptuirea Binelui comun, a intereselor generale ale Naţiunii – toate autorităţile publice.

Cetăţenii sunt ocrotiţi de stat fără nicio discriminare. Drepturile lor sunt garantate şi apărate. Statul asigură respectarea demnităţii umane sub toate aspectele ce ţin de progresul social general, creează climatul necesar, precum şi structurile organizatorice pentru apărarea justiţiei sociale, afirmarea plenară a personalităţii fiecărui individ. Textul citat este textul cadru. El este multiplicat, concretizat în numeroase alte texte constituţionale şi legale cum sunt, de pildă, art. 16, art. 8, întreg Titlul II din Constituţie ş.a.

Este de observat că nu toate valorile supreme enunţate şi garantate în art. 1 alin. (3) din Constituţie, aşa cum aceasta a fost revizuită în 2003, au un conţinut juridic explicit, sensul acestora fiind analizat cu precădere de alte ştiinţe sociale. Ne referim, în acest sens, la conceptul de demnitate umană şi dreptate, deşi, să recunoaştem, că atât demnitatea omului cât şi dreptatea socială pot fi grav nesocotite sau încălcate prin acte ale structurilor de putere. Acesta este motivul pentru care valorile respective, alături de celelalte valori ridicate de Adunarea Constituantă la rangul de valori supreme au fost constituţionalizate.

Atât demnitatea cât şi dreptatea sunt legate organic de individ. Să se reţină că nu folosim aici termenul de „individ-cetăţean", întrucât în concepţia Legiuitorului Constituant este îndreptăţit să pretindă respectarea şi garantarea demnităţii şi dreptăţii, ca şi libera dezvoltare a personalităţii umane orice individ aflat sub jurisdicţia statului român. Demnitatea umană este un concept universal care se raportează deopotrivă la individ şi naţiune, cu extindere la respectarea demnităţii statale. Înţelegem respectarea demnităţii umane, din perspectiva art. 1 alin. (3) din Constituţie, în sensul respectării depline a condiţiei individului în societate, văzută în toată complexitatea şi diversitatea manifestărilor sale acceptate sau permise de lege.

Dreptul constituţional şi dreptul, în general, intervin aici ca factor de reglementare a tuturor relaţiilor sociale în care persoana/cetăţeanul apare ca deţinător de drepturi şi obligaţii. Scopul unei astfel de reglementări normative este garantarea unei protecţii juridice eficiente şi depline a persoanei în raporturile în care aceasta intră cu structurile de putere ale statului: legislative, executive şi judecătoreşti. Mai mult chiar, persoanei i se asigură o protecţie a demnităţii sale, de aceeaşi pondere, în raporturile pe care aceasta le are cu alte persoane fizice.

Interacţiunile complexe din viaţa socială fac ca orice valoare social-umană ocrotită prin instrumente juridice să nu poată fi privită ca o unitate izolată în sistemul axiologic general. În acest sens, între demnitatea umană şi libertatea individului există o strânsă legătură. În aceeaşi conexiune valorică se află şi egalitatea, precum şi dreptatea socială şi cea juridică în speţă.

Statul este ţinut să respecte strict toate aceste valori şi să le protejeze prin mijloace de drept. Trebuie să existe, însă, o limită a intervenţiei dreptului pentru reglementarea condiţiei şi a statutului juridic al persoanei într-un mediu social şi politic determinat. Tocmai din reglementarea normativă a relaţiilor sociale legate de individ, rezultă problema demnităţii persoanei umane, a libertăţii şi egalităţii de care

trebuie să beneficieze sau la care poate să aspire, precum şi a dreptăţii la care este îndreptăţită să o reclame. Aşa cum spunea Mircea Djuvara, ideea fundamentală care stă la baza dreptului este respectul demnităţii omeneşti, respectul omului faţă de om, prin urmare, respectarea tuturor drepturilor legitime, adică a acelora care nu reprezintă încălcarea libertăţii celorlalţi[1)].

Şi conceptul de dreptate este unul complex, în care se intersectează mai multe ştiinţe sociale. Legiuitorul Constituant are, cu precădere, în vedere dreptatea socială ca principiu fundamental în reglementarea relaţiilor sociale.

Intră în categoria valorilor supreme garantate de Constituţie şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor, deşi acestea sunt consacrate, fiecare cu particularităţile sale, în Titlul II din Legea fundamentală. Ceea ce semnifică includerea drepturilor şi libertăţilor publice în art. 1 alin. (3) din Constituţie este, dacă se poate spune aşa, dubla lor constituţionalizare. Prin această metodă de dublă consacrare, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti capătă valoarea unor principii generale, intrând astfel într-un patrimoniu constituţional intangibil.

Astfel de formule devin „norme-angajament" pentru statul român, la care acesta nu va putea renunţa niciodată. Orice reglementare de tip legislativ sau executiv, ori jurisdicţional trebuie să ţină seama că drepturile şi libertăţile cetăţeneşti au devenit o componentă esenţială a construcţiei constituţionale în statul român. Acelaşi statut de dublă constituţionalizare îl au şi alte concepte utilizate în art. 1 alin. (3). Ne referim la libera dezvoltare a personalităţii umane şi la pluralismul politic.

Garantarea valorilor supreme stipulate de art. 1 alin. (3) din Constituţie obligă Parlamentul să adopte măsuri legislative care să permită afirmarea deplină a valorilor supreme respective. Obligaţii similare revin şi Guvernului. La rândul lor, instanţele judecătoreşti au competenţa în cazurile ce le sunt deduse spre soluţionare, să aprecieze în fiecare speţă în parte dacă demnitatea individului a fost încălcată sau afectată prin acte de comandă[2)].

§5. Constituţionalizarea tradiţiilor democratice ale poporului român şi a idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989[3)]

În mod obişnuit, o constituţie conţine dispoziţii normative menite să reglementeze raporturi sociale fundamentale de putere, care vizează, în primul rând, raporturile stat – cetăţean. Uneori, însă, textul constituţional face trimitere la concepte nonjuridice, cum ar fi valori, tradiţii ori idealuri, pe care le raportează în mod direct şi nemijlocit

---

[1)] *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), vol. II, Ed. Librăriei Socec&Co., Bucureşti, 1930, p. 78.

[2)] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 228-229.

[3)] Completarea art. 1 alin. (3) din Constituţie, în sensul raportării valorilor supreme garantate (demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltate a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic) la tradiţiile democratice ale poporului român şi idealurile Revoluţiei din decembrie 1989 a parcurs următorii paşi: 1. Senatorul Vasile Duţă a

la termeni care au un conţinut constituţional explicit. Prin această modalitate se conferă reglementării normative de nivel constituţional, racordate la anumite valori şi tradiţii istorice, ideea de continuitate şi de constantă în dezvoltarea gândirii şi practicii politico-juridice.

Procedeul nu este nou. Să ne amintim că în România la începutul anilor '60, doctrina juridică acceptase în unanimitate teoria constantelor dreptului, potrivit

---

propus Comisiei parlamentare pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituţiei introducerea unui alineat nou, alin. (4) la art. 1 cu următorul cuprins: *„Revoluţia Română din Decembrie 1989 este factorul determinant care a condus la schimbările structurale din viaţa economică, politică şi socială a României, având un caracter anticomunist"*. Amendamentul a fost respins de Comisie cu motivarea că textul nu are caracter normativ şi că nu corespunde tradiţiilor constituţionalismului românesc; 2. În plenul Senatului, propunerea a fost reiterată de iniţiator sub o altă formă: *„România proclamă în mod solemn ataşamentul său faţă de principiile democraţiei impuse în decembrie 1989 privind aşezarea dreptăţii, promovarea prosperităţii generale, asigurarea libertăţii pentru noi înşine şi pentru urmaşii noştri, şi având obligaţia de a perpetua recunoştinţa celor care au înfăptuit Revoluţia din Decembrie 1989"*; 3. În dezbaterile parlamentare din Senat, Senatorul Avram Filipaş a propus introducerea într-un preambul al constituţiei a ataşamentului poporului faţă de idealurile Revoluţiei din decembrie 1989. Propunerea a fost susţinută cu entuziasm de senatorul Sergiu Nicolaescu; 4. În continuare, senatorul Antonie Iorgovan a împărţit problema abordării idealurilor Revoluţiei din 1989 în două planuri: unul sentimental, istoric şi altul tehnic, juridic. Antonie Iorgovan a afirmat următoarele: *„Constituţia nu este o culegere de intenţii, de precepte morale şi de evocări"*, *„Constituţia este o lege"* care reglementează raporturi sociale. De asemenea, a arătat *că „nu în decembrie 1989 începe civilizaţia şi statul de drept în România"* şi *„că, de fapt, 1989 ne-a readus în matca firească democratică"*; 5. Ideea senatorului Antonie Iorgovan a fost preluată de senatorul Mihai Ungheanu din partea grupului parlamentar al Partidului România Mare, care a arătat că ar trebui avute în vedere şi idealurile Revoluţiei din 1848, precum şi alte momente istorice ulterioare. Senatorul Ungheanu a adăugat că există *„o controversă în legătură cu evenimentele din decembrie 1989"*. Această idee a fost susţinută şi de senatorul Corneliu Vadim Tudor; 6. Amendamentul senatorului Vasile Duţă şi celelalte amendamente propuse în dezbaterile din plenul Senatului au fost trimise Comisiei parlamentare pentru examinare şi formulare a unui amendament, care să reflecte conţinutul discuţiilor din plen (este vorba de amendamentele şi sugestiile senatorilor Vasile Duţă, Avram Filipaş, Sergiu Nicolaescu şi Răzvan Teodorescu); 7. Comisia parlamentară a întocmit un raport suplimentar, prezentat de deputatul Valer Dorneanu, prin care s-a propus completarea art. 1 alin. (3) din Constituţie astfel: *„România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurilor revoluţiei din decembrie 1989, aceste drepturi fiind garantate"*; 8. Completarea art. 1 alin. (3) din Constituţie, astfel cum a fost prezentată în raportul suplimentar al comisiei parlamentare, a fost propusă sub forma unui amendament depus de senatorii Sergiu Nicolaescu, Ion Sârbulescu, Matei Vintilă, Grigore Zanc şi Răzvan Teodorescu; 9. Textul cuprins în raportul suplimentar a fost aprobat de Senat cu o corectare gramaticală şi o modificare de redactare a formulei finale a amendamentului (a se vedea *M. Constantinescu, M. Amzulescu,* Cum s-a revizuit Constituţia României. Procesul de revizuire a Constituţiei din 1991, Ed. Pământul, Piteşti, 2005, p. 361-368 şi p. 386).

căreia, dreptul socialist poate să preia din dreptul burghez reglementări normative aplicabile în noua ordine juridică, datorită compatibilităţii lor extraideologice cu realităţi sociale proprii societăţii socialiste. Tradiţiile, ca şi idealurile de etapă istorică ale unei comunităţi de cetăţeni determinată geografic şi politic, au mai mult rolul unor factori de configurare ai dreptului. Ele există perpetuu, în afara voinţei politice şi a ordinii juridice pozitive, pe care, însă, le pot influenţa fixându-le un anumit conţinut şi formă date de puterea legislativă.

Consacrarea declarativă la nivel constituţional a unor tradiţii democratice, ori idealuri insurecţionale este legitimă şi explicabilă, ca element de psihologie socială şi de identificare naţională, mai ales, în situaţiile în care Adunarea Constituantă instituie un regim politic democratic, deschis aspiraţiilor unei naţiuni care s-a eliberat de sub autoritarismul unui sistem de guvernare tiranic, dar nu poate fi vorba, în acest caz, de reglementarea lor normativă[1)].

Locul potrivit de conservare a valorilor naţionale şi a tradiţiilor politico-juridice istorice ale unui popor nu poate fi, însă, textul normativ al Constituţiei, deoarece aceasta, ca act normativ fundamental, are rolul de a reglementa relaţii politice, social-economice şi de altă natură, ca fenomene pozitive, comensurabile şi evaluabile politic şi juridic. Să ne înţelegem. Sediul originar al tradiţiilor şi valorilor unei comunităţi se află în conştiinţa publică a acesteia. Aici, ele îşi păstrează intacte conţinutul ideatic şi forma, astfel cum acestea au pătruns prin cunoaştere ştiinţifică obiectivă, precum şi prin filieră spirituală în cugetul fiecărui individ şi s-au extins la nivelul unor generaţii succesive.

O întrebare nu poate fi ocolită: dacă tradiţiile sunt transpuse prin normă constituţională în ordinea juridică naţională, mai pot fi ele contestate din punct de vedere ştiinţific şi istoric?[2)] Contestarea într-o lucrare ştiinţifică a unor tradiţii democratice sau negarea existenţei acestora, precum şi legiferarea unor domenii ale vieţi sociale fără a ţine cont de tradiţii ale vieţii constituţionale româneşti sunt supuse oprobiului sau chiar sancţionate juridic? Pun aceste întrebări, voit forţate, pentru a atrage atenţia asupra cerinţei asigurării unei minime prudenţe a actului legislativ atunci când se pune problema consacrării legislative a tradiţiilor unui popor.

[1)] *Senatorul Antonie Iorgovan, preşedintele Comisiei constituţionale pentru elaborarea proiectului de Constituţie* a prezentat în deschiderea lucrărilor Adunării Constituante principiile şi structura proiectului de Constituţie referindu-se la izvoarele de inspiraţie ale comisiei: „tradiţiile constituţionale democratice ale ţării noastre, printre care şi cele reflectate în Constituţia din 1923 (...), precum şi aspiraţiile şi idealurile Revoluţiei din decembrie 1989" (a se vedea Geneza Constituţiei României. 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 56).

[2)] În hotărârea pronunţată în cauza *Roger Garaudy c. Franţei*, din 24 iunie 2003, CEDO a decis că este neîndoielnic că a contesta realitatea faptelor istorice definitiv stabilite, precum Holocaustul, aşa cum o face reclamantul în lucrarea sa (este vorba de lucrarea lui *R. Garaudy*, Mituri fondatoare ale politicii israeliene - *n.n.* C.I.), nu ţine sub nicio formă de o muncă de cercetare istorică animată de dorinţa de a descoperi adevărul. Obiectivul şi implicaţiile unei asemenea demers sunt total diferite deoarece este vorba, în realitate, de reabilitarea regimului naţional-socialist şi, pe cale de consecinţă, de a acuza victimele înseşi de falsificarea istoriei (...).

Preluarea normativă a tradiţiilor şi valorilor, ce caracterizează o anumită comunitate prin „felul de a fi şi gândi al acesteia", este riscantă, deoarece prin instituţionalizarea lor constituţională, ele pot fi artificial pervertite, la un moment dat, de interesele unei majorităţi parlamentare. În acest fel, tradiţiile şi valorile fundamentale, păstrate în mediul septic al spiritualităţii unui neam, pot fi infestate de interese politice ostile, care devin preponderente prin intermediul unei majorităţi aflate la guvernare, care intenţionează, astfel, să-şi legitimeze decizii politice curente cu un pedigree impunător. Consecinţa unei astfel de expuneri a tradiţiilor şi valorilor naţionale la un mediu politic vulnerabil la influenţe partinice şi chiar la corupţie, este chiar compromiterea sau pierderea substanţei lor.

Cu toate acestea, art. 1 alin. (3) din Constituţia României prevede că *„...demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989, şi sunt garantate"*.

Conceptual, prin tradiţii înţelegem un ansamblu de concepţii, obiceiuri, datini, credinţe care se statornicesc într-un proces istoric îndelungat în cadrul unor grupuri sociale sau naţionale şi care se transmit din generaţie în generaţie, constituind pentru fiecare grup social trăsătura sa specifică[1)].

Tradiţiile se formează şi se transmit independent de voinţa politică a factorilor de guvernare. Aceştia pot grăbi sau încetinii procesul de forjare a tradiţiilor, dar nu le determină ca atare. Tradiţiile reprezintă ceva consacrat, durabil, la care se raportează o întreagă societate pe parcursul mai multor generaţii. Tradiţiile au vocaţia de a intra în conştiinţa naţională şi de a face parte din aceasta, pot fi identificate, după caz, în lucrări artistice, literare, ştiinţifice şi chiar politice, inclusiv legislative.

Dacă unele tradiţii apar sub forma unor astfel de documente, care încorporează o voinţă statală, este posibil ca acestea să fie vizibile în comportamentul politic şi civic, determinând, alături de alţi factori, felul de fi şi gândi al unui popor. Ocazional, unele tradiţii pot fi legiferate, devenind, astfel, norme general obligatorii pentru destinatarii lor şi, în această calitate, sunt apărate de puterea de stat.

Tradiţiile democratice formează un ansamblu de idei, concepţii, obiceiuri, atitudini şi comportamente cu privire la acte politice, evenimente, decizii de guvernare din trecutul relativ îndepărtat al unui popor, care îşi păstrează neştirbită actualitatea şi capacitatea de a determina şi însufleţi în prezent acţiuni politice corespunzătoare acestora. Tradiţiile, în general, şi cele democratice în particular, îşi păstrează intact conţinutul, se transmit de la o generaţie la alta, contribuind, prin aceasta, la modelarea lor spiritual civică şi politică.

Mai este esenţial ca tradiţiile să aibă un conţinut real, să fie certe. Există, însă, şi o imagine identitară a tradiţiilor democratice, de factură propagandistică – fluctuantă în funcţie de interesele politico-ideologice ale guvernantului aflat vremelnic la putere – care poate deforma însăşi substanţa tradiţiilor ca atare. Mai mult chiar, prin publicaţii de specialitate pot fi transmise „tradiţii false", ceea ce generează confuzii de natură

[1)] A se vedea Dicţionarul explicativ al limbii române, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2016, p. 1251.

axiologică asupra trecutului istoric al unui popor. Tot astfel, tradiții sociale, politice, democratice neglijate sau nesocotite, scoase timp îndelungat din atenția cotidiană a cetățenilor, se degradează de la sine, sunt transformate în mituri și acestea pot fi negate cu ușurință fiind considerate născociri.

Este necesar ca legiuitorii constituanți să aibă în vedere aceste aspecte, pentru a împiedica legiferarea unor tradiții care nu pot fi susținute, dar și pentru a nu lipsi un popor de tradițiile sale adevărate.

Un lucru care trebuie explicat în prealabil este chiar conceptul de tradiție politico-juridică într-un sistem de drept scris. Ne referim la tradițiile politico-juridice, deoarece acestea fiind „specia" într-o definiție științifică, caracterul democratic al acestora în sensul acordat de art. 1 alin. (3) din Constituție, este diferența specifică.

Dreptul românesc modern este un drept scris, spre deosebire, de pildă, de dreptul englez, unde tradiția reprezintă *judge-made law*.

Referindu-ne la dreptul constituțional românesc, vom spune că tradițiile politico-juridice și cele democratice, în particular, au la bază documente, tradiția apărând prin modul în care acestea s-au impus populației și au fost astfel receptate și conservate constant în conștiința publică, deși documentele ca atare – constituții, legi, acte ale guvernelor, dezbateri parlamentare, regulamente ale Camerelor legislative etc. – au ieșit din vigoare.

Revenirea la o tradiție sau revigorarea ei, prin legiferarea în spiritul ei, reprezintă o chestiune de oportunitate, legiuitorul fiind liber să aprecieze dacă în prezent sunt întrunite condițiile ca un act normativ nou să reia sau să continue o anumită tradiție, mizând pe faptul că destinatarul noii norme legale – care va încorpora spiritul tradiției – o percepe cu ușurință și o va pune în aplicare fără reticențe deoarece „știe" intuitiv că tradiția respectivă îi este dezirabilă.

Formarea unor tradiții politico-juridice aparținând unui anumit grup social bine organizat presupune trecerea unei perioade relativ îndelungate în care principiile și dispozițiile constituționale, deciziile guvernelor – care reprezintă suportul formal al unei tradiții constituționale – se aplică cu repetare constantă, ca orice uzanță constituțională. Ca și cutumele, dispozițiile juridice și celelalte decizii politice considerate tradiție, trebuie să întrunească și un element psihologic, adică să fie cunoscute, să intre în conștiința publică, populația fiind convinsă că acestea există ca atare.

Dacă tradițiile democratice se conservă ca o constantă spirituală și comportamentală, imaginea și percepția fiecărei noi generații față de acestea diferă, sub influența unor factori ideologici, politici, de educație și cultură civică. Dovadă în acest sens este tradiția monarhică în România care s-a perimat după 1947 sub influența ideologiei partidului comunist și a fost parțial și pentru moment revigorată după 1990, odată cu desființarea regimului politic represiv[1)].

[1)] Identificarea forțată și insuficient de aprofundată și argumentată istoric și politic a instituției monarhiei române cu tradițiile democratice ale regimul politic românesc interbelic, și acestea insuficient de clare și general acceptate în mediul științific, riscă, ipotetic, să-i confere pe ansamblu dinastiei de Hohenzollern, particularități de tradiție constituțională în spiritul art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. O asemenea ipoteză, nu imposibil de conceput și de susținut pe canalele media, vine în contradicție cu dispozițiile constituționale care consacră forma de guvernământ republicană.

Este importantă în această percepţie şi voinţa clasei politice de păstrare a tradiţiilor şi de raportare permanentă la acestea. Depinde de voinţa politică a Guvernantului şi de disponibilitatea fiecărui individ de a se racorda sau raporta la vechile tradiţii.

Întreruperea unor tradiţii, cum a fost cazul tradiţiilor democratice ale poporului român formate la sfârşitul secolului al XIX-lea şi al celor din perioada interbelică, poate provoca aplatizarea lor, putând fi supuse unui proces de uitare. Tradiţiile democratice se sprijină pe modele de guvernare şi proceduri de exercitare a puterii care au exprimat voinţa politică a comunităţii cetăţenilor la un moment dat şi au avut acceptul electoral al acestora pe parcursul mai multor legislaturi şi mandate executive. Dacă tradiţiile sunt contestabile, modelele de guvernare democratice care au funcţionat ca atare, îşi vor pierde virtuţile de prototip şi, prin aceasta, vor produce confuzie, neîncredere în capacitatea sistemului politic de a funcţiona în mod democratic.

Pentru noi, românii, Constituţia din 1866 a fost vehiculul care a transportat mecanic şi rapid constituţionalismul european de factură occidentală. Ajuns la Bucureşti, acesta a fost sădit pe un sol social, politic, cultural puţin germinativ. De aici, improvizaţiile instituţionale care au dat naştere apoi la probleme grave, complexe, pentru care nu s-au găsit imediat soluţii[1]. Una este să creezi instituţii politice care ţi se potrivesc şi reflectă felul tău de a gândi şi de a fi, şi alta este să adopţi un comportament de reacţie faţă de o instituţie politică pe care Constituantul a împrumutat-o de la alte popoare şi a adaptat-o pentru tine şi faţă de care trebuie să te adaptezi, să-i înţelegi rostul, rolul, mecanismele de funcţionare, avantajele şi riscurile folosirii ei.

Orice popor în evoluţia sa istorică este dator ca printr-o atitudine pozitivă şi creativă să-şi formeze propriile structuri de conducere, de organizare în toate domeniile vieţii sociale. Numai în acest fel, structurile respective sunt durabile şi devin ele însele instrumente formative pentru exprimarea unei voinţe sociale unitare. Ca şi alte popoare, şi poporul român are anumite caracteristici psiho-sociale, anumite trăiri sufleteşti, convingeri şi cerinţe sociale, năzuinţe, ori toate acestea sunt factori care îl orientează, îl conduc în viaţă, îl fac să acţioneze la impulsuri materiale, culturale, politice etc. De asemenea, cred că există o legătură directă între caracterul tradiţiilor politice ale poporului nostru şi caracterul clasei politice, din partea căreia îi vin toate aceste impulsuri.

În lipsa fundamentelor mentale şi comportamentale a convingerilor indivizilor că aşezămintele constituţionale li se potrivesc şi sunt însuşite şi respectate de aceştia întrutotul şi constant, tradiţiile democratice născute chipurile din aplicarea aşezămintelor respective rămân doar simple clişee, închipuiri fără vlagă, departe de viaţa reală care arată cu totul altfel, decât ne-am dori să fie.

Revenind la normativizarea formală a tradiţiilor, considerăm riscantă decizia Guvernantului de a impune formal şi explicit, prin prisma unor tradiţii istorice şi idealuri sociale sau politice, modele de comportament politic şi civic convertite în

---

[1] A se vedea excelenta şi pertinenta analiză a „principiului democratic în Constituţiile române", făcută de profesorul Paul Negulescu în comentariile sale consacrate Constituţiei din 1938, în lucrarea *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituţiei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlăţeanu, Bucureşti, 1939, p. 21-33.

dispoziţii constituţionale cu efecte *erga omnes*, a căror nerespectare atrage sancţiuni legale. Ne referim aici la valorile supreme garantate în art. 1 alin. (3) din Constituţie.

Rolul dreptului este de a reglementa raporturi sociale şi de a le transpune prin forţa sa de convingere sau coercitivă, în raporturi juridice care să corespundă unor realităţi sociale aflate într-o dinamică vie şi permanentă şi nu de a normativiza forme de manifestare ale unei spiritualităţi naţionale. Există vreo justificare ca Parlamentul, de pildă, să condiţioneze conţinutul unor concepte juridice determinate concret, cum sunt cele enunţate în art. 1 alin. (3) din Constituţie, de respectarea de către acestea a spiritului unor tradiţii istorice formate cu peste un veac în urmă, în concordanţă cu realităţi politice, sociale, care astăzi sunt dispărute?

Este productiv pentru teoria şi practica constituţională să se introducă prin text normativ expres, de nivel constituţional, tradiţia istorică în ecuaţia deciziei normative curente luându-se ca factor determinant al normei de drept reflecţia politică şi juridică a înaintaşilor, corespunzătoare unor realităţi sociale care astăzi nu mai există? Mi se pare că acestea sunt întrebări esenţiale pentru înţelegerea şi aplicarea art. 1 alin. (3) din Constituţia revizuită în 2003.

Pentru a se evita orice confuzii privind conţinutul tradiţiilor democratice ale poporului român şi, mai ales, pentru identificarea lor, considerăm că este necesar ca ori de câte ori se face referire la astfel de tradiţii să se indice în mod obligatoriu şi actele normative şi, după caz, cele politice de largă exprimare a voinţei populare suverane, în care au fost convertite tradiţiile respective. Dar atunci când ne referim la tradiţiile democratice ale sistemului politic românesc în epoca modernă şi contemporană, nu ne putem rezuma numai la analiza unor documente istorice – legi votate de Parlament, dezbateri parlamentare, acte politice de suveranitate naţională – ci, mai ales, la comportamentul cotidian al guvernanţilor din epocile respective, la deciziile politice adoptate de aceştia, la jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti privind drepturile cetăţenilor, apărarea demnităţii şi personalităţii individului, cât şi la percepţia cetăţeanului obişnuit despre clasa politică în general.

Este vorba de un uriaş fond documentar neaprofundat, încă, în totalitate şi într-o deplină obiectivitate istorică. În lipsa analizelor istorice de mare profunzime, termenul de „tradiţii democratice ale poporului român" riscă să fie golit de conţinut, aspect de care Legiuitorul Constituant din 2003 pare să nu fi ţinut seama.

Să analizăm tradiţiile democratice la care face trimitere art. 1 alin. (3) din Constituţie şi dintr-o altă perspectivă: în Europa de Apus, regimul de drepturi şi libertăţi publice a fost rezultatul victoriilor revoltelor şi revoluţiilor burgheze. Ne referim îndeosebi la revoluţiile burgheze din Anglia din secolul al XVII-lea şi la Marea Revoluţie franceză din 1789. Ulterior, regimul de drepturi şi libertăţi publice câştigat a fost consolidat în cele două ţări, prin acte ale Parlamentului, deci prin măsuri de democraţie parlamentară stimulate şi întărite mai târziu prin apariţia partidelor politice; la români, regimul de drepturi şi libertăţi publice – foarte târziu desăvârşit – a fost adus din afara ţării, preluat de la străini prin acte constituţionale, la elaborarea cărora nu a participat voinţa politică suverană a poporului român.

Avem în vedere Constituţia Cărvunarilor de la 1822, reformele preconizate de Tudor Vladimirescu în 1821, Regulamentele Organice, mişcările botezate

revoluţionare de la 1848 – diferite organizatoric şi funcţional de revoluţiile burgheze apusene – Convenţia de la Paris din 1858 şi Constituţia din 1866.

La jumătatea secolului al XIX-lea, democraţia românească era o democraţie de împrumut. Atunci nu este de mirare că românul, obişnuit să nu se revolte, ci să fie supus, s-a deprins mai greu cu drepturile ce-i fuseseră aduse/dăruite de străini, chiar dacă darul fusese intermediat de generaţia paşoptistă educată la Paris la vârsta tinereţii, după o copilărie petrecută într-o ţară în care moleşeala civică, supunerea, deprinderea de a asculta şi de a răbda, cumînţenia socială, resemnarea în faţa opresiunii, nepăsarea faţă de interesul public erau trăsături obişnuite[1)].

Faptul că art. 1 alin. (3) din Constituţie face referire explicită la tradiţiile democratice ale poporului român nu înseamnă, însă, automat, că acestea au atins în epoca respectivă un standard de excelenţă la nivel naţional sau european zonal, ori că şi-au păstrat neştirbite virtuţile explicative pentru democraţia românească. Nu! Să fim bine înţeleşi: democraţia nu este un concept abstract sau un exponat într-un mediu politic, economic, social şi cultural septic. Încălcări ale democraţiei, deci negarea tradiţiilor în acest domeniu, sunt bine cunoscute, chiar şi în ordinea constituţională instituită prin Legile fundamentale din 1866 şi 1923.

Partidele istorice în perioada interbelică au recurs la decizii de guvernare, al căror conţinut democratic a fost în epocă contestat cu vehemenţă[2)]. O lungă perioadă, cuprinzând sfârşitul secolului al XIX-lea şi prima jumătate a secolului al XX-lea, scena politică românească alternează între orgoliile şi ambiţiile autoritare, cvasi-absolutiste, ale primilor miniştrii şi ale şefilor partidelor mai importante, după aprecierea lui P.P. Negulescu, şi acte politice de certă democraţie[3)]. Între cele două războaie mondiale, regimul formal democratic a alternat cu forme ale guvernării

---

[1)] A se vedea, pe larg, *D. Drăghicescu*, Din psihologia poporului român, Ed. Albatros, Bucureşti, 1966, p. 341-350.

[2)] Istoricii sunt mult mai prudenţi decât unii analişti politici şi chiar membri ai Parlamentului în ceea ce priveşte caracterizarea guvernărilor din perioada interbelică. În istoriografie se face o distincţie între enunţurile formale ale Constituţiei, care pot crea o imagine democratică a modului de instituţionalizare a puterii, idilică în esenţa sa, şi actele administraţiei care au aplicat prevederile constituţionale. Luate în sine, Constituţiile din 1866 şi 1923 sunt democratice în litera lor. Regimul politic înfăptuit prin acte de guvernare a ieşit nu de puţine ori din rigoarea normei constituţionale. Referindu-se la prevederile Constituţiei din 1923, doi autori respectaţi pentru obiectivitatea lor ştiinţifică, au făcut următoarele remarci: „Desigur, textul constituţional în sine (al Constituţiei din 1923 n.a.), îşi avea valoarea lui, dar esenţială era aplicarea prevederilor concrete. Din acest punct de vedere au existat multe inconsecvenţe şi chiar abateri de la litera şi spiritul Constituţiei. Neaplicarea fermă a unor articole privind drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, interzicerea unor organizaţii politice, arestările abuzive, introducerea stării de asediu şi cenzurii constituiau abateri evidente de la prevederile Constituţiei" (a se vedea *I. Scurtu, I. Bulei*, Democraţia la români. 1866-1923, Ed. Tipo Moldova, Iaşi, 2010, p. 27-28).

[3)] A se vedea excelenta analiză politică făcută de profesorul P.P. Negulescu regimului constituţional introdus în Principatele Române în 1864, până la începutul deceniului trei al secolului al XX-lea, în *P.P. Negulescu*, Partidele politice, Cultura Naţională, Bucureşti, 1926, p. 232-249.

autoritare (1938-1940 şi 1940-1944), în care puterea era concentrată la nivelul conducerii executive a statului, în timp ce Parlamentul a rămas un instrument de dezbateri politicianiste şi compromisuri de partid.

Nu este intenţia noastră să negăm idealurile de democraţie ale românilor din epoca în care s-au aplicat primele două Constituţii pământene şi nici acte de guvernare care au avut un incontestabil conţinut democratic. Trecerea de la votul cenzitar la sufragiul universal este, de pildă, un act cu adevărat democratic, şi nu singurul.

Referitor la problematica ridicată de analiza art. 1 alin. (3) din Constituţie, este interesantă şi o altă perspectivă teoretică: tradiţiile la care face trimitere Constituţia în art. 1 alin. (3) pot fi inferioare ca valoare socială şi politică standardelor şi principiilor actuale ale democraţiei constituţionale contemporane. Mai mult, în concepţia Uniunii Europene şi a Consiliului Europei există modele de guvernare democratică, de raporturi între stat şi cetăţean, care nu îşi găsesc un corespondent în tradiţiile democratice româneşti din urmă cu un secol şi jumătate.

Putem spune că, de fapt, demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, garantate în Constituţie, nu în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi al idealurilor insurecţionale din decembrie 1989, ci în spiritul standardelor şi principiilor democraţiei constituţionale occidentale, aşa cum acestea rezultă din documente ale Uniunii Europene, Consiliului Europei, ale altor organisme internaţionale, şi cum se regăsesc în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, Curţii de Justiţie Europeană sau a curţilor constituţionale naţionale, precum şi în doctrina constituţională actuală.

Problema delimitării tradiţiilor democratice la care se referă dispoziţia cuprinsă în art. 1 alin. (3) din Constituţie nu este doar una teoretică. Mai degrabă, este vorba de o problemă practic-aplicativă, întrucât de fiecare dată când se invocă valorile supreme garantate în textul constituţional enunţat, trebuie să se ţină seama de spiritul tradiţiilor democratice ale sistemului politic românesc. De aceea, întrebarea la ce tradiţii se referă art. 1 alin. (3) din Constituţie, devine una esenţială, iar răspunsul trebuie să fie foarte clar. Membrii Comisiei parlamentare care au propus în 2003 revizuirea art. 1 alin. (3) din Constituţie ar fi trebuit să demonstreze că în România poate fi identificată o tradiţie democratică certă. Altfel, impunerea forţată în textul constituţional a unor afirmaţii în sensul existenţei tradiţiei democratice echivalează cu un „dictat constituţional, străin însăşi de ideea legiferării democratice.

Textul constituţional citat, care normativizează termeni constituţionali clasici, cărora le conferă conţinut de „valori supreme" – demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic – fixează printr-o formulă normativă imperativă cadrul de reglementare a termenilor respectivi, într-un stat de drept, democratic şi social, de care trebuie să ţină seama în viitor toate instituţiile statului, inclusiv Adunările Constituante, fie ele originare sau derivate.

Aceste valori, pe care Constituţia le consideră supreme, capătă astfel un statut de supraconstituţionalitate în raport cu celelalte dispoziţii din Legea fundamentală. Valorile respective fuseseră iniţial constituţionalizate în 1991, când s-a prevăzut că sunt garantate, dar au fost din nou constituţionalizate în 2003. În 2003 s-a produs, de

fapt, o reconstituţionalizare a lor, particularizată la tradiţiile democratice ale poporului român şi la idealurile revoltei populare din 1989.

Considerăm că prin această reconstituţionalizare s-a produs un regres, mai ales dacă la nivelul cercetării academice avansate se va constata, la un moment dat, că tradiţiile respective sunt discutabile, sau dacă acestea nu se ridică la standardele democraţiei constituţionale contemporane, la care este de presupus că textul adoptat de Adunarea Constituantă din 1991 a fost deja racordat.

Teoretic, pot fi considerate tradiţii democratice în sensul art. 1 alin. (3) din Constituţie, între altele: pluralismul politic; consacrarea în Constituţie a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti; statutul parlamentarilor; principiul separaţiei puterilor în stat; regimul reprezentativ; responsabilitatea ministerială; controlul parlamentar; regimul constituţional al raporturilor între majoritatea parlamentară şi opoziţie; independenţa justiţiei; principiile autonomiei locale; consacrarea constituţională a drepturilor minorităţilor naţionale; votul universal; libertatea de conştiinţă; regimul parlamentar. În principiu, ar avea vocaţia de a fi considerată ca tradiţie democratică şi forma de guvernământ monarhică în tiparele unei monarhii constituţionale.

Ni se pare necesar a preciza criteriile care ar putea să configureze existenţa unei tradiţii democratice, în sensul dat acesteia de art. 1 alin. (3) din Constituţie. Astfel, ar trebui, între altele:

a) să se stabilească cu precizie suportul normativ iniţial al tradiţiei şi actele decizionale ulterioare care au transpus în practică o anumită regulă de conduită constituţională, despre care se spune în prezent că formează o tradiţie democratică;

b) să se indice cu precizie conţinutul propriu-zis al tradiţiei democratice şi domeniul raporturilor fundamentale de putere în care ar urma să se aplice;

c) să se verifice dacă tradiţia democratică a fost constant acceptată, ca atare, de către factorii de guvernare care s-au succedat la putere din momentul formalizării ei ca uzanţă constituţională până în prezent;

d) să se dovedească că tradiţia democratică a înrâurit în mod permanent şi prin repetare continuă procesul de guvernare într-un domeniu determinat;

e) să se dovedească că tradiţia democratică a fost transpusă în decizii politice ca practică constantă de guvernare;

f) să se stabilească că tradiţia democratică este percepută ca atare şi în prezent ca un factor de configurare a dreptului pozitiv şi de întreţinere a unei mentalităţi colective şi conştiinţe publice la nivelul întregii societăţi, care se raportează la ea ca la un factor de identitate naţională.

Criteriile enunţate sunt minimale. Lor li se pot adăuga şi alte elemente care au menirea să fixeze la nivelul spiritualităţii naţionale valoarea axiologică a unei uzanţe constituţionale de referinţă socială largă.

Completarea art. 1 alin. (3) din Constituţie prin Legea nr. 429/2003 se bazează pe o dublă supoziţie: tradiţiile democratice ale poporului român sunt certe; tradiţiile sunt cunoscute, ca atare, existenţa lor fiind probată cu uşurinţă prin deciziile de guvernare adoptate în epoci îndepărtate. Bazându-se pe această supoziţie, Parlamentul Constituant din 2003, care a revizuit Constituţia, a omis să precizeze concret şi explicit despre ce tradiţii democratice ar fi vorba.

O asemenea omisiune dă naștere unei întrebări elementare: care este autoritatea competentă să precizeze care sunt tradițiile democratice sigure, la care ar trebui raportate valorile supreme indicate expres în art. 1 alin. (3) din Constituție? Dacă lăsăm la latitudinea Parlamentului să răspundă la întrebarea respectivă, este posibil să aflăm răspunsuri diferite, în funcție de majoritatea parlamentară aflată la putere. Pot fi date și răspunsuri contradictorii de la o legislatură la alta. Aceeași judecată de valoare este valabilă și în privința Guvernului.

Dificultatea sporește atunci când se pune problema aplicabilității unor dispoziții constituționale înglobând componente axiologice care ies din tiparul reglementării normative obișnuite a unor raporturi de putere. Aceasta, deoarece cel care aplică dispoziția respectivă trebuie să armonizeze natura axiologică a unei dispoziții concrete, care consacră constituțional valori, tradiții, ori idealuri insurecționale, cu elemente care formează conținutul juridic al acestora.

Eșecul reliefării conținutului juridic al unor astfel de norme constituționale atipice, le transformă pe acestea din urmă în simple enunțuri literare și le simplifică până la anulare conținutul axiologic. Acest eșec poate avea ca rezultat chiar compromiterea valorilor și tradițiilor la care face trimitere textul constituțional. Aceasta mi se pare a fi primejdia cea mai gravă și de lungă durată a instituționalizării în actul de guvernare a tradițiilor și valorilor democratice ale poporului român.

Lucrurile se complică când o lege sau o ordonanță este atacată la Curtea Constituțională, pe motiv că reglementează unele valori supreme menționate în Constituție în art. 1 alin. (3), în dezacord cu tradițiile democratice ale poporului român. În această ipoteză, Curtea va avea de evaluat, într-o cheie proprie existența cu adevărat a anumitor tradiții democratice și compatibilitatea constituțională a unui text legal cu tradițiile respective, fără a avea, însă, la dispoziție un manual de interpretare și aplicare a tradițiilor, uzanțelor constituționale, invocate, instrumentarul tehnic de constatare a conformității, sau, dimpotrivă, a neconformității textului, căruia i s-a adus obiecția de neconstituționalitate, pe motiv că nu reflectă spiritul tradițiilor democratice ale poporului român.

Curtea Constituțională devine, astfel, garantul – custode al tradițiilor democratice, de vreme ce decizia sa nu poate fi contestată de nicio altă autoritate publică, fără ca instanța de contencios constituțional să aibă, însă, calificarea academică de a aprecia că la un anumit moment istoric în sistemul politic românesc s-a format și a existat, ca atare, în mod constant o anumită tradiție democratică[1)].

Nu este nicio îndoială că într-o asemenea circumstanță, Curtea Constituțională va fi nu numai garantul supremației Constituției, ci și al spiritului tradițiilor democratice al poporului, deși spiritul are puține puncte comune cu dreptul pozitiv.

În ceea ce privește obiecțiile de neconstituționalitate deduse Curții Constituționale spre soluționare în temeiul art. 146 lit. a) și d) din Constituție, pe motiv că dispozi-

---

[1)] Recent, Curtea Constituțională a decis că prin cuvântul „tradiție" este desemnat un ansamblu de concepții, de obiceiuri, de datini și de credințe care se statornicesc istoricește în cadrul unor grupuri sociale sau naționale și care se transmit (prin viu grai) din generație în generație, constituind pentru fiecare grup social trăsătura lui specifică [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014)].

ţiile legale atacate nu ar fi conforme cu spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi al idealurilor insurecţionale din decembrie 1989, este necesar să se ofere instanţei de contencios constituţional un instrumentar precis de stabilire a compatibilităţii dispoziţiilor respective cu tradiţiile şi idealurilor menţionate. În privinţa tradiţiilor democratice, există lucrări de specialitate care ar putea să indice punctual existenţa unor astfel de tradiţii, sub rezerva obiectivităţii şi a valorii lucrărilor respective.

Ne putem întreba, ca o temă de reflecţie, dacă pot fi consacrate tradiţii ale democraţiei parlamentare prin decizii ale Curţii Constituţionale? De pildă, traseismul politic este permisiv în substanţa prevederilor constituţionale şi a fost confirmat şi statuat ca tip de comportament parlamentar în jurisprudenţa constantă a Curţii Constituţionale. Deci există o tradiţie a migraţiei parlamentare care datează încă din 1990, adică înainte chiar de adoptarea Constituţiei.

Actul fondator al acestei tradiţii nu este o decizie anume a Curţii Constituţionale, ci însăşi Constituţia, instanţa de contencios constituţional nefăcând altceva decât să interpreteze textul constituţional, care nu reglementează trecerea de a un grup politic la altul, ci numai dreptul deputaţilor şi senatorilor de a se asocia în grupuri parlamentare. Această permisivitate a fost extinsă de Curte printr-o interpretare generoasă a unei norme constituţionale.

Dacă examinăm viaţa parlamentară românească încă de la începuturile sale, precum şi situaţia traseismului în parlamente contemporane, vom constata numeroase exemple de migraţie parlamentară[1]. Iată, o tradiţie parlamentară considerată ca atare de Constituantul român şi de Curtea Constituţională. Cum încadrăm această tradiţie în art. 1 alin. (3) din Constituţie, în condiţiile în care poporul român, societatea civilă şi chiar exponenţi ai clasei politice, partide politice în întregul lor o consideră imorală?[2]

Aceeaşi complicaţie apare atunci când ar trebui să se raporteze acte normative, care intră sub jurisdicţia Curţii Constituţionale, la spiritul idealurilor insurecţionale din decembrie 1989. În privinţa acestora din urmă, este evidentă neputinţa sau lipsa de voinţă politică a guvernanţilor care s-au succedat la putere după 1989, de a transpune cu adevărat şi deplin idealurile respective în acte normative şi alte decizii de guvernare, care să asigure populaţiei răzvrătite în 1989 împotriva regimului politic socialist şi a metodelor de conducere autoritariste, un nivel de trai decent, restructurarea întregii economii naţionale pe baza criteriilor rentabilităţii şi eficienţei, promovarea competenţei în conducerea tuturor sectoarelor de activitate.

Idealurile insurecţionale din decembrie 1989 au avut ca sursă primară de afirmare revolta populară de largă participare şi reprezentare socială, dar s-au impus numai după ce au fost transpuse de către Consiliul Frontului Salvării Naţionale în decizii de guvernare.

---

[1] Constantin Argetoianu a făcut parte din 8 partide politice, trecând de la unul la altul.

[2] A se vedea, în acest sens, Declaraţia Camerei Deputaţilor din 6 aprilie 1992 privind atitudinea unor deputaţi care părăsesc grupurile parlamentare pentru a susţine platforme politice ale unor partide care nu au participat în competiţia electorală (M.Of. nr. 67 din 14 aprilie 1992) şi propunerea legislativă privind revizuirea Constituţiei, depusă la Senat la 25 iunie 2013.

Pot fi considerate idealuri ale populaţiei răzvrătite în decembrie 1989: instaurarea democraţiei şi aşezarea la baza sistemului de guvernare a principiului separaţiei puterilor în stat, liberalizarea economiei naţionale, asigurarea libertăţii şi demnităţii poporului român, statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ, promovarea adevăratelor valori ale umanităţii, statuarea unor criterii de competenţă şi justiţie în toate sectoarele de activitate, apărarea drepturilor fundamentale ale omului şi cetăţeanului, respectarea drepturilor cetăţenilor români aparţinând minorităţilor naţionale şi asigurarea deplinei lor egalităţi în drepturi cu ceilalţi cetăţeni români.

Aceste idealuri, ca şi altele, au fost enunţate chiar în Comunicatul pentru Ţară al Consiliului Frontului Salvării Naţionale la 22 decembrie 1989 şi reluate după cinci zile în Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi a consiliilor locale ale Frontului Salvării Naţionale[1)].

Dacă vorbim de idealurile revoltei populare din decembrie 1989, nu le putem lega exclusiv şi automat de Comunicatul F.S.N. dat publicităţii în seara zilei de 22 decembrie 1989, care cuprindea obiectivele enunţate de noul organism al puterii, reluate ulterior în Decretul-lege nr. 2/1989, deoarece comunicatul şi, respectiv, decretul-lege reflectau oscilaţia noii structuri de guvernare între poziţionarea ei alături de politica de glasnost şi perestroika ale statului sovietic şi de „statul de drept socialist", fundamentat printr-o construcţie teoretică fără conţinut real de către Mihail Gorbaciov[2)], conducătorul partidului comunist al Uniunii Sovietice şi statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ, de tip occidental.

Revolta poporului român împotriva severei politici de austeritate economică şi a regimului politic represiv nu şi-a propus înlocuirea acestora cu pachetul de reforme sovietice iniţiate de Mihail Gorbaciov (care eşuaseră lamentabil, de fapt, în Uniunea Sovietică chiar înainte de 1989), care menţineau neştirbit rolul conducător al partidului comunist, ci cu principiile fundamentale ale statului de drept şi ale democraţiei constituţionale occidentale, care aşezau cetăţeanul în centrul puterii, ca deţinător suveran al acesteia şi beneficiar unic al ei.

Se poate spune că aceste idealuri se aflau în consens cu standardele unanim recunoscute ale democraţiei occidentale şi făceau posibilă printr-o legislaţie subsecventă ruperea ţării de sistemul de guvernare care avea în centrul său partidul comunist. În acelaşi comunicat sunt cuprinse şi deziderate de natură economică redactate în spiritul, sau cel puţin prin preluarea literală a unor enunţuri aparţinând partidului al cărui rol conducător tocmai fusese abandonat. Ne referim, în acest sens, la pct. 4 din comunicat, care prevede ca obiectiv programatic al F.S.N. „restructurarea întregii economii naţionale pe baza criteriilor rentabilităţii şi eficienţei".

[1)] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 607-608. A se vedea şi *I. Muraru, A. Muraru*, O posibilă interpretare a art. 1 alin. (3) din Constituţie, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, p. 328.

[2)] Viziunea conducătorului PCUS şi a statului sovietic despre „noua gândire" au fost subsumate sloganului propagandistic „mai mult socialism, mai multă democraţie", concepte care se contraziceau de la sine (*M. Gorbaciov*, Amintiri. Viaţa mea înainte şi după Peterstroika, Ed. Litera, Bucureşti, 2013, p. 385).

„Restructurarea" la care se referea Comunicatul C.F.S.N. este traducerea în limba română a termenului „perestroika" din vocabularul doctrinei iniţiate de Mihail Gorbaciov în U.R.S.S în perioada anterioară şi care urmărea renunţarea la planificarea birocratică a economiei sovietice, dar fără contestarea rolului conducător al partidului comunist şi a proprietăţii socialiste.

În consens deplin cu acest concept, Comunicatul C.F.S.N. anunţa ca obiectiv „eliminarea metodelor administrativ-birocratice de conducere economică centralizată şi promovarea liberei iniţiative şi a competenţei în conducerea tuturor sectoarelor economice". Dacă în comunicat termenul de restructurare a economiei naţionale ar fi fost înlocuit cu cel de „introducere a economiei de piaţă", orientarea prooccidentală a F.S.N. ar fi fost clară. În locul acesteia, rămân supoziţii şi îndoieli, care, desigur, nu fac obiectul acestei lucrări. Este acesta un semn că noul organism al puterii de stat nu a avut de la început o poziţie anticomunistă clară, ceea ce poate afecta chiar caracterul idealurilor pentru care populaţia din întreaga ţară s-a răzvrătit la 22 decembrie 1989.

Este evident că autorii comunicatului către ţară, ca şi ai Decretului-lege nr. 2/1989 au pierdut din vedere că art. 5 alin. (1) din Constituţia din 1965 prevedea că „economia naţională a României este o economie socialistă, bazată pe proprietatea socialistă asupra mijloacelor de producţie". Acest text constituţional coroborat cu art. 6 din aceiaşi Lege fundamentală, aflate în vigoare la data respectivă făceau inoperantă restructurarea întregii economii naţionale.

Era imposibil de conciliat natura socialistă a proprietăţii de stat şi cooperatiste cu principiile economiei de piaţă. Schimbarea naturii socialiste a celor două tipuri de proprietate nu a fost însă un ideal explicit al Revoluţiei din decembrie 1989 şi nici un obiectiv asumat de Consiliul Frontului Salvării Naţionale. F.S.N. nu şi-a propus din punct de vedere constituţional schimbarea naturii socialiste a proprietăţii, dar a admis în fapt distrugerea ei.

Secţiunea a 4-a. Puterea suverană a poporului

Principiul puterii suverane a poporului, înscris în art. 2 alin. (1) din Constituţie nu are o legătură nemijlocită cu caracterul suveran al statului consacrat în art. 1 alin. (1). Suveranitatea naţională relevă că poporul român este deţinător suveran al puterii. În acelaşi timp, art. 2 alin. (1) precizează modalitatea de exercitare a suveranităţii: prin reprezentare şi prin referendum. De fapt, dispoziţia constituţională cuprinsă în art. 2 alin. (1) conţine o contradicţie în termeni. Suveranitatea naţională aparţine naţiunii şi nu poporului. Din punct de vedere constituţional, poporul poate fi privit într-o dublă accepţiune: ca deţinător suveran al puterii şi ca totalitate de cetăţeni cu drept de vot.

În prima accepţiune, poporul reprezintă totalitatea indivizilor (cetăţenilor), indiferent care ar fi naţionalitatea pe care şi-o declară fiecare. În a doua accepţie, poporul este reprezentat de cetăţenii înscrişi în listele electorale. Art. 2 alin. (1) din Constituţie face trimitere la prima accepţiune a noţiunii de popor (în sens

constituțional), iar art. 36 face trimitere la cea de-a doua accepțiune, „suveranitatea populară" sau „suveranitatea poporului"[1]. Opțiunea constituantului pentru conceptul de „suveranitate națională" este motivată de faptul că națiunea întrunește, într-o sinteză procesuală, așa cum afirmă prof. Ion Deleanu „trecutul, prezentul și viitorul" generațiilor de români[2], în timp ce poporul ar reprezenta o sumă aritmetică de indivizi, fiecare dintre ei deținând o cotă parte (egală) de suveranitate[3].

Cu toate acestea, Constituantul a asociat termenul de suveranitate națională cu cel de popor într-un hibrid teoretic ale cărui valențe sociale urmează a fi relevate în practica constituțională.

Organele la care se referă Constituția în art. 2 alin. (1) sunt Parlamentul și Președintele României, segmente ale puterii desemnate prin vot popular direct. Potrivit Constituției, suveranitatea aparține poporului român. Cum acesta nu se poate întruni ca să o exercite direct, încredințează exercițiul atributelor suveranității Parlamentului și Președintelui, poporul rămânând titular al puterii. Această teză este întărită de art. 2 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia „niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu". Se înțelege că Parlamentul este la fel de reprezentativ ca și Președintele României. Cu toate acestea, cele mai importante atribute ale suveranității (puterea legislativă și controlul exercitat asupra executivului) revin Parlamentului.

În fond, referindu-se la suveranitate națională, Constituantul a avut în vedere puterea al cărui deținător suveran este poporul și pe care acesta nu o poate exercita direct, ci doar prin delegațiune (expresie folosită de Constituantul român din 1923 și 1938).

Caracterele puterii suverane sunt:

a) inalienabilitatea;

b) indivizibilitatea;

c) imprescriptibilitatea;

d) deplinătatea;

e) unitatea.

Caracterul inalienabil al suveranității arată că aceasta nu poate fi înstrăinată. Indivizibilitatea relevă că suveranitatea, fiind unitară (unică în concepția lui Rousseau) nu poate fi divizată în cote-părți, în unități distincte și exercitate unele separat de celelalte. Caracterul imprescriptibil relevă că suveranitatea există atâta timp cât există națiunea respectivă. Deplinătatea exprimă faptul că suveranitatea nu poate fi țărmurită, limitată arbitrar.

---

[1] Suveranitatea poporului reprezintă suma aritmetică a cotelor de putere ce revin în părți egale fiecărui cetățean. Poporul este o categorie social-politică constituită din totalitatea indivizilor ce locuiesc într-un anumit stat. Suveranitatea națională are la bază, de asemenea, ideea de totalitate de indivizi, privită însă ca o entitate abstractă. Națiunea nu exprimă, așadar, suma aritmetică a indivizilor ce formează poporul, ci o colectivitate abstractă. Cele două concepte nu se exclud, până la un punct ele având o bază comună.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 36.

[3] Ibidem.

În cadrul trasat de Constituţie, „domeniul" suveranităţii nu poate fi încălcat de o altă „suveranitate". Unitatea suveranităţii decurge din însăşi sinteza calitativă şi integratoare a cotelor-părţi de suveranitate ale fiecărui individ.

Secţiunea a 5-a. Caracterul teritoriului

Statutul juridic al teritoriului unui stat are o importanţă fundamentală chiar pentru existenţa statului. Aşa cum se ştie, teritoriul statului constituie unul dintre elementele constitutive ale acestuia. De aceea, el trebuie să fie bine determinat. Lipsa teritoriului echivalează cu inexistenţa *de facto* a statului. De asemenea, deficienţa în stabilirea statutului juridic al teritoriului afectează într-un fel personalitatea statului, ca şi procesul de guvernare propriu-zis. Astfel, netrasarea clară sau trasarea defectuoasă a frontierelor poate genera conflicte teritoriale cu statele vecine.

Constituţia statorniceşte de principiu că teritoriul României este inalienabil. Cu alte cuvinte nu este posibilă înstrăinarea în orice mod a unui fragment din teritoriul naţional, unui alt stat. De asemenea, inalienabilitatea înseamnă că niciun alt stat nu poate exercita atribute de putere asupra teritoriului statului în cauză, indiferent care ar fi suprafaţa afectată sau motivele invocate.

Totodată, constituantul stabileşte natura actului normativ prin care sunt consfinţite frontierele: lege organică. De fapt, stabilirea şi trasarea frontierelor unui stat reprezintă o problemă a relaţiilor interstatale rezultând din acordul statelor interesate convenit potrivit principiilor dreptului internaţional.

Aşa cum este statuat, de altfel, modificarea limitelor (frontierelor) unui stat se poate face numai în virtutea unei legi. Constituţia mai prevede că teritoriul este organizat sub aspect administrativ în comune, oraşe şi judeţe. Acestea reprezintă unităţi administrativ-teritoriale conduse potrivit principiilor autonomiei locale, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice.

O ultimă prevedere a art. 3 din Constituţie prevede că pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate sau colonizate populaţii străine. O asemenea prevedere are deja caracter de tradiţie în practica constituţională românească. O dispoziţie similară conţineau şi Constituţiile din 1866, 1923 şi 1938. Textul constituţional face referire expres la colectivităţi relativ largi, întrucât numai acestea pot întruni caracterul de populaţie. Se înţelege că este vorba de populaţii întrunind caracteristici ale unei anumite naţiuni sau minorităţi naţionale. Interdicţia de strămutare nu se referă la persoane străine care solicită statului român aprobarea pentru stabilirea definitivă pe teritoriul ţării. Din această perspectivă, o problemă de interpretare a textului constituţional conţinut în alin. (4) al art. 3 din Constituţie poate apărea în cazul în care un număr mare de indivizi, echivalând numeric cu populaţia, se stabileşte într-o anumită perioadă pe teritoriul ţării. În opinia noastră, aceasta ar produce în fapt efecte ale colonizării teritoriului românesc cu alte populaţii.

Secţiunea a 6-a. Forma de guvernământ

În ceea ce priveşte forma de guvernământ, Legiuitorul constituant a menţinut republica, introdusă în sistemul nostru constituţional în 1947.

În general, opţiunea pentru o formă de guvernământ este o opţiune politică, dar în acelaşi timp se bazează şi pe un raţionament juridic de natură constituţională.

Înainte de a analiza textul cuprins în art. 1 alin. (2) din Constituţie, facem precizarea că este în afară de orice îndoială că abolirea monarhiei a fost un act de forţă, rezultatul unei presiuni ultimative din partea Partidului Comunist, sprijinită din afara ţării. Din punct de vedere juridic, abdicarea Regelui Mihai I a fost un act neconstituţional, întrucât instituţia abdicării nu era prevăzută în Constituţie, iar Regele nu putea oricum să abdice şi pentru urmaşii săi, cu alte cuvinte nu putea să extindă consecinţele juridice ale actului său de abdicare unor prezumtivi şi viitori descendenţi legitimi ai acestuia.

Este adevărat că Regele Carol al II-lea a abdicat în septembrie 1940, dar a abdicat în favoarea fiului său, moştenitorul legal al tronului.

Urcarea pe tron a lui Carol I a fost rezultatul unui plebiscit. Abolirea monarhiei în decembrie 1947 ar fi trebuit să urmeze aceeaşi procedură. În realitate, Legea nr. 363/1947 nu foloseşte termenul de „abolire", ci doar expresia „abdicarea Regelui Mihai I pentru el şi urmaşii săi".

Potrivit Constituţiei din 1923, actului abdicării, chiar forţate, ar fi trebuit să-i urmeze declanşarea procedurii prevăzută în art. 79 din Constituţie, referitoare la vacanţa tronului. Pentru a se evita însă această posibilitate şi pentru a se pregăti terenul abolirii *de facto* a monarhiei, prin Legea nr. 363/1947 s-a abrogat expres Constituţia din 1923. Ca atare, problema plebiscitului a căzut de la sine, iar abolirea monarhiei a fost un act politic la care au colaborat Guvernul şi Partidul Comunist şi pe care deputaţii Adunării Deputaţilor, reuniţi în graba zilei de 30 decembrie 1947, l-au aprobat cu „entuziasm"[1)].

Deşi a fost impusă prin forţă, republica a intrat însă în conştiinţa mai multor generaţii. Este adevărat, republica populară şi apoi socialistă au fost asociate patru decenii cu un regim politic iniţial opresiv şi apoi fals sau parţial democratic, dar acest lucru nu împiedică, în noile condiţii politice, să fie racordată la statul de drept.

Şi în alte ţări europene monarhia a fost înlăturată prin forţă (Franţa; Portugalia; Grecia; Spania; Bulgaria ş.a.). Dintre acestea, doar Franţa, pentru o anumită perioadă, şi Spania au restaurat monarhia.

În situaţia actuală a României, şi ţinând seama de faptul că fostul suveran nu avea descendenţi legitimi de sex masculin, instituţia regalităţii, şi implicit Constituţia din 1923, transpuse printr-un joc al închipuirii în viaţa politică actuală, ar fi fost un factor de instabilitate politică internă.

[1)] În legătură cu opinia privind iregularităţile procedurii parlamentare folosite pentru „dezbaterea şi aprobarea" Legii nr. 363/1947, a se vedea: Dezbateri parlamentare (M.Of. nr. 33 din 20 ianuarie 1948); *E. Focşeneanu*, Istoria constituţională a României, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 102-109.

Avem în vedere, în acest sens, dispoziţiile cuprinse în art. 77 al Constituţiei din 1923, potrivit căruia „puterile constituţionale ale Regelui sunt ereditare în linie coborâtoare directă şi legitimă a majestăţii sale Regele Carol I de Hohenzollern-Sigmaringen, din bărbat în bărbat prin ordinul de primogenitură şi cu excluziunea perpetuă a femeilor şi coborâtorilor lor".

Cele trei Constituţii ale Regatului României au prevăzut o procedură complicată pentru desemnarea succesorului la tron în cazul în care Regele nu ar fi avut descendenţi sau dacă nici unul dintre aceştia nu ar fi fost de sex masculin. O asemenea procedură a fost declanşată în timpul domniei Regelui Carol I, care nu a avut moştenitori, succesorul tronului, prinţul Ferdinand, fiindu-i nepot de frate.

Constituţia din 1923 mai prevedea că pentru a se preveni vacanţa tronului, Regele „va putea indica succesorul său dintr-o dinastie suverană din Europa cu primirea Reprezentanţei Naţionale" (art. 79). Pentru a se pronunţa asupra opţiunii Regelui, cele două Camere legislative ar fi trebuit să se reunească, potrivit art. 79 din Constituţie, în prezenţa a cel puţin „trei pătrimi din membrii care compun fiecare dintre ambele adunări". Pentru a se vota desemnarea succesorului la tron, operată în condiţiile art. 79 din Constituţia din 1923, ar fi necesar votul a două treimi din numărul parlamentarilor prezenţi.

În cazul declarării vacanţei tronului, art. 79 alin. (1) din Constituţia din 1923 prevedea că cele două adunări legislative „se întrunesc de îndată într-o singură adunare, chiar fără convocare, şi cel mai târziu până în opt zile de la întrunirea lor aleg un Rege dintr-o dinastie suverană din Europa Occidentală".

Din analiza textelor constituţionale menţionate, rezultă, aşadar, o imposibilitate obiectivă, de drept am putea spune, a restaurării monarhiei şi a unui mecanism constituţional în care principalul factor de putere – Regele – ar fi în mod implacabil sursa unui dezechilibru şi haos politic.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Raporturile stat-cetăţean

Secţiunea 1. Poporul român – titularul legitim al puterii politice

Unul dintre principiile fundamentale ale democraţiei constituţionale moderne conferă poporului calitatea de sursă şi titular legitim şi natural al puterii politice. În conformitate cu acest principiu, în general, constituţiile constată şi consacră în texte normative această calitate a poporului[1]. Chiar şi în formele de guvernământ monarhice se consideră că sursa puterii politice suverane nu mai este monarhul, ci comunitatea cetăţenilor, monarhul fiind doar o instituţie politică ca oricare alta, cu funcţii sociale care decurg nu din voinţa acestuia, ci tot din voinţa naţiunii consfinţită în norme juridice de nivel constituţional. Constituţia Japoniei prevede, de pildă, în art. 1 că „Împăratul este simbolul statului japonez şi al unităţii poporului japonez, iar acest statut se bazează pe voinţa unanimă a poporului japonez, care este deţinătorul suveranităţii".

Constituţia belgiană din 7 februarie 1831 – socotită a fi un izvor al Constituţiei Principatelor Române – proclama în art. 25 că „toate puterile emană de la naţiune". Art. 30 din proiectul de Constituţie elaborat de Comisia Centrală de la Focşani la 21 octombrie 1859 a prevăzut că „Toate puterile Statului din Principatele Unite purced de la naţiunea română şi funcţionează numai după principiile şi regulile aşezate prin constituţiunea de faţă".

Art. 31 din Constituţia României din 1866 prevedea că „toate puterile statului emană de la naţiune...", texte similare putând fi citite şi în constituţiile din 1923 şi 1938. Se poate remarca cu uşurinţă formula identică din cele trei constituţii monarhice, referitoare la izvorul puterii statului: puterea de stat „emană de la naţiune/popor".

Cu atât mai mult, în formele de guvernământ republicane sediul puterii politice suverane, ca de altfel şi al puterii de comandă exercitată în mod suveran de către organele statului, rezidă în popor. Constituţia din 1948 prevedea, în acest sens, în art. 3 că „În Republica Populară Română întreaga putere de stat emană de la popor şi aparţine poporului".

Observăm că între constituţiile monarhice şi Constituţia socialistă din 1948 există o similitudine de concepţie asupra faptului că puterea emană de la popor. Nu există o explicaţie clară asupra acestei similitudini de apreciere, dar Constituantul din 1948

---

[1] Art. 20 alin. (2) din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania prevede că întreaga putere de stat emană de la popor. Art. 1 alin. (2) din Constituţia Spaniei prevede că suveranitatea naţională constă în poporul spaniol. Şi art. 33 alin. (1) din Constituţia Belgiei prevede că puterea emană de la naţiune. Şi alte constituţii conţin prevederi similare.

socotea încă poporul nu numai ca depozitar şi gestionar al puterii, dar şi ca izvor al acesteia. Constituţiile din 1952 şi 1965 prevedeau în texte asemănătoare că puterea aparţine poporului. Evident, era vorba de puterea politică suverană. Chiar şi la o examinare sumară, se poate observa că Legile fundamentale din 1952 şi 1965 au preluat din Constituţia adoptată în 1948 doar teza potrivit căreia „puterea aparţine poporului", ignorând prima teză care punea accentul pe sursa puterii: poporul.

În Constituţiile din 1952 şi 1965 puterea nu mai emana din popor, ci doar aparţinea poporului. Nu era vorba de o simplă schimbare de nuanţă, ci de o schimbare de substanţă: din 1952 poporul era doar o categorie sociologică, nu o entitate politică. Constituantul din 1952 şi 1965 absolutiza, în schimb, din punct de vedere constituţional, rolul conducător în societate al partidului comunist. În realitate, puterea izvora din voinţa politică a partidului comunist, acesta fiind cu adevărat izvorul puterii suverane a statului român şi nu poporul care deţinea formal puterea, fără, însă, să o şi stăpânească şi să o poată exercita în propriul interes şi beneficiu.

Constituţia din 1952 a inaugurat concepţia potrivit căreia un partid – partidul comunist în speţă – este purtător de voinţă politică, deşi, în realitate, o astfel de organizaţie nu poate avea decât interese politice. Voinţă politică nu pot avea decât corpurile rezultate din votul universal, nu şi acele organisme care se formează din iniţiativa unor particulari animaţi de anumite aspiraţii sociale şi chiar politice. Constituantul din 1952 a comprimat într-o singură categorie două concepte distincte: interese politice şi voinţă politică.

Într-o societate care desfiinţase pluralismul politic şi ideologic şi afirmase primatul proprietăţii socialiste asupra mijloacelor de producţie faţă de mica producţie de mărfuri şi de proprietatea particular-capitalistă, în paralel cu formarea unei alianţe sociale noi (între clasa muncitoare şi ţărănimea muncitoare) ca bază a puterii populare, nu mai puteau exista interese economice, sociale şi politice diferite, rămânând să se afirme printr-o voinţă politică unică interesele partidului comunist.

Într-o astfel de societate, puterea nu mai putea să emane de la popor, ci doar să fie deţinută de popor, potrivit voinţei şi din dispoziţia partidului comunist. Adunarea Constituantă din 1952 formată din reprezentanţi ai noii alianţe sociale, care constituia baza puterii în republica populară, a adoptat un text care nu mai făcea apel la popor ca izvor al puterii politice.

Constituţiile din 1948 şi 1952 făcuseră un schimb de roluri constituţionale: partidul comunist lua locul poporului ca izvor natural şi sursă ale puterii politice suverane, dar îi lăsa manipulativ iluzia puterii într-un joc al guvernării, în care partidul comunist devenise „forţa politică conducătoare a întregii societăţi".

Formula va fi preluată nefericit în Constituţia din 1991, care prevede în art. 2 alin. (1) că *„Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum"*. Curios, Adunarea Constituantă din 1991 preia formula consacrată în art. 2 din Constituţia din 1965 şi prevede că puterea aparţine poporului.

Apartenenţa puterii la poporul român apare, din textul constituţional citat, din voinţa Adunării Constituante. Aceasta este, însă, o putere instituită, este adevărat, din voinţa electorală a comunităţii cetăţenilor cu drept de vot. Dar este vorba de o „putere făcută şi nu născută". Să ne înţelegem asupra unui lucru esenţial. Era datoria Adunării

Constituante să arate nu numai cui aparține puterea, ci și sursa acesteia, mai ales în condițiile trecerii României de la un regim politic în care puterea de guvernare aparținuse partidului unic, la un regim bazat pe pluralism și pe principiile statului de drept.

Nu întâmplător am făcut aceste comparații paralele între texte similare ca formulare, dar atât de deosebite din punct de vedere ideologic. Cititorul neavizat al dispozițiilor constituționale citate ar putea cădea în capcana unui formalism constituțional, considerând că nu ar exista nicio deosebire între dispozițiile respective, de vreme ce toate ar prevedea că izvorul puterii îl constituie națiunea/poporul, indiferent de natura ideologică și funcțional-operațională a regimului politic.

În realitate, însă, formula potrivit căreia „puterea aparține poporului sau este deținută de popor" poate fi lipsită de conținut real, atât în regimurile autoritare sau represive, cât și în regimurile politice democratice în care aparatul de stat se poate baza pe clientelism electoral. În ultimă instanță, acesta susține puterea de guvernare și rămâne principalul beneficiar material al acesteia, poporul ocupând doar rolul de paravan electoral.

Aserțiunea potrivit căreia sursa organică și naturală a puterii politice rezidă în popor poate spune și mult și puțin, după cum o contextualizăm la viața socială concretă. Poporul este sursa puterii în sensul că acesta are aptitudinea, capacitatea și hotărârea de a exprima o voință politică al cărui scop esențial este instituirea sistemului de conducere a comunității de indivizi/cetățeni.

Cu alte cuvinte, toate organismele care exercită prerogative de comandă socială se formează ca rezultat al voinței politice și al desemnării acestora, în principal, prin proceduri elective la care este chemat să participe întregul corp electoral. Întregul sistem politic al unui stat este organizat, funcționează potrivit voinței politice generale a poporului.

Aceasta este o normă politică fundamentală. Depinde de modul în care poporul își exercită cu adevărat prerogativele puterii sale suverane, ca regimul politic să fie unul autentic democratic sau nu. Această condiție pune în evidență o latură a democrației mai puțin analizată în doctrina constituțională. Este vorba de modalitățile reale de control cetățenesc asupra modului în care guvernanții exercită puterea de stat: în interesul cetățenilor, sau al lor personal. În fond, democrația **se definește nu numai ca fiind guvernarea poporului de către popor și pentru popor, ci și sub controlul poporului**. Controlul exercitat de cetățeni asupra celor care guvernează este reflexul natural al democrației.

Este esențial ca atunci când analizăm conceptul de democrație să nu ignorăm „controlul poporului" asupra modului în care acesta este guvernat. În orice ecuație a puterii, important este cine o exercită și pentru cine o exercită. Iată două necunoscute în această ecuație, singurul element real rămânând faptul că „puterea emană de la popor". Dacă poporul nu-l controlează pe Guvernant, este foarte posibil ca acesta să-și exercite atributele de putere împotriva poporului. Din factor constitutiv al puterii, poporul poate deveni astfel o țintă a puterii, Guvernantul obținând și exercitând o putere reală asupra lui. Nu vi se pare cunoscută o asemenea posibilitate?

Am făcut aceste precizări pentru a atrage atenția cetățeanului-alegător că trebuie să privească cu circumspecție toate textele constituționale care atribuie poporului calitatea de „titular legitim al puterii politice".

Să încercăm să răspundem la o întrebare: de ce este necesar ca Adunările Constituante să proclame de la cine emană puterea suverană şi cui aparţine de drept aceasta? Dacă nu ştim sau nu înţelegem corect răspunsul la această întrebare, nu vom putea să desluşim scopul şi resorturile guvernării şi nu vom putea face cu adevărat diferenţa între guvernarea despotică şi guvernarea autentic democratică, care poziţionează în centrul său individul-cetăţean.

Punem întrebarea ce putere sau câtă putere politică poate să aparţină poporului român, dacă condiţiile exprimării prin vot a puterii acestuia sunt stabilite de membrii Parlamentului, legaţi mai mult de partidele care i-au susţinut în alegeri, decât de alegătorii care s-au prezentat la vot.

Dezbaterile parlamentare pe marginea Legii nr. 35/2008, în baza căreia s-au organizat alegerile parlamentare din 2008 şi 2012 pot să fie un răspuns la această întrebare. Dacă textul constituţional se mulţumeşte să afirme că puterea aparţine poporului sau că este deţinută de popor, înseamnă că Parlamentul prin legi speciale poate să reglementeze modul de exercitare a puterii respective, potrivit voinţei partidelor parlamentare. Dacă Constituţia ar constata şi, în consecinţă, ar proclama că poporul este izvorul puterii suverane, Parlamentul ar fi obligat să reglementeze mai clar şi răspunderea Guvernantului faţă de popor pentru modul în care exercită atribuţii de comandă socială în numele acestuia.

Dacă ar fi să transpunem din planul astronomiei poziţia Soarelui şi cea a planetei Pământ la raporturile poporului cu guvernarea, am spune că poporul/naţiunea joacă rolul Soarelui. În jurul său se roteşte sistemul de guvernare, poporul fiind chiar centrul galaxiei puterii.

Nu ne putem imagina o guvernare democratică dacă aceasta nu ar izvorî din consimţământul şi din puterea de comandă a poporului/naţiunii. Poporul deţine şi exercită puterea nu pentru că i-o recunoaşte o Adunare Constituantă – controlată în ultimă instanţă de interesele partidelor politice ai căror membrii o compun – ci pentru că de la el izvorăşte puterea.

Este acesta un adevăr pe care îl regăsim în art. 3 din Declaraţia Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului din 1789, potrivit căreia *„Naţiunea este sursa esenţială a principiului oricărei suveranităţi. Nicio grupare, niciun individ nu pot exercita vreo autoritate care să nu emane de la ea"*. Anterior revoluţiei franceze din 1789, Declaraţia de Independenţă a Statelor Unite din 4 iulie 1776 prevedea că *„Oamenii instituie Guverne, care îşi derivă dreptele lor puteri din consimţământul celor guvernaţi"*. Tot astfel, în Declaraţia drepturilor statului Virginia din iunie 1776 se prevede că *„întreaga autoritate aparţine poporului şi, drept urmare, emană de la el"*. Texte similare regăsim şi în declaraţiile constituţionale adoptate în 1776 de celelalte foste colonii britanice din America de Nord.

Iată, prin urmare, sursa ideologică primară a principiului constituţional înscris în art. 2 din Constituţia României aflată în vigoare, chiar dacă textul nu prevede expres că puterea emană de la **naţiune**. Era esenţial pentru Adunarea Constituantă să prevadă expres că sursa puterii politice suverane rezidă exclusiv în voinţa poporului român. În felul acesta ar fi rezultat mai clar că Adunarea Constituantă:

a) ar fi consolidat caracterul autentic democratic al regimului politic;

b) ar fi consacrat principiul legitimităţii constituirii şi funcţionării întregului aparat de stat, pe baza consimţământului naţiunii;

c) ar fi instituit responsabilitatea instituţiilor politice în faţa poporului/naţiunii de la care a primit învestitura puterii de comandă;

d) ar fi consacrat principiul puterilor limitate ale instituţiilor politice, întrucât competenţele acestora sunt limitativ şi expres prevăzute în Constituţie prin voinţa poporului;

e) ar fi creat cadrul formal de garantare a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor;

f) ar fi pus bazele raporturilor între stat şi cetăţean, dar nu a unor raporturi de egalitate, ci, dimpotrivă, a unor raporturi în care comunitatea cetăţenilor este cea care fixează funcţiile şi puterile statului şi în care acesta exercită legitim o forţă de represiune şi constrângere socială, al cărui unic scop este prezervarea şi garantarea egalităţii în drepturi a tuturor cetăţenilor fără nicio discriminare şi a unei libertăţi individuale care respectă libertatea tuturor celorlalţi;

g) ar fi creat un spaţiu larg de acţiune pentru societatea civilă, ale cărei componente – organizaţii nonguvernamentale, asociaţii, presa, biserica şi nu în ultimul rând partidele şi sindicatele – au posibilitatea de a promova un set divers de interese civice şi individuale, inclusiv de a influenţa deciziile de guvernare care o privesc.

Adunarea Constituantă din 1991 a făcut totuşi o operă de autentică democraţie cu respectarea clară a principiilor democraţiei constituţionale şi ale statului de drept.

Potrivit voinţei Adunării Constituante, sursa puterii statului român este puterea suverană a naţiunii, concept în care includem toţi cetăţenii români. Ceea ce face statul român cu această putere, care îi este delegată nu în substanţa ei, ci în prerogative limitate şi vremelnice, pentru a fi exercitată, este o altă problemă pe care nu a analizăm aici.

Statul este suveran, dar suveranitatea sa rezidă în naţiune. Este vorba de o suveranitate delegată, pe care statul o exercită ca un mandatar, în numele poporului. De la aceasta rezidă suveranitatea, nu de la stat. Statul este doar deţinător sub condiţie al unor prerogative ale suveranităţii. Dacă ar fi altfel, ar însemna că drepturile fundamentale ale cetăţenilor – esenţa condiţiei sale sociale şi politice în raporturile cu statul – sunt dăruite de acesta cetăţenilor săi. Trebuie precizat, însă, că statul nu va putea guverna decât în interesul general al întregii comunităţi de cetăţeni. Este măiestria guvernanţilor şi capacitatea lor politică şi organizatorică de a identifica interesele generale ale naţiunii şi de a lua decizii în conformitate cu acestea. Aici se vădeşte utilitatea şi funcţionalitatea pluralismului politic şi ideologic ale forţelor politice de a-şi disputa competiţional puterea în beneficiul cetăţenilor.

Recunoaşterea poporului ca sursă originară şi organică a puterii politice (a suveranităţii naţionale) face ca rolul politic al acestuia să se afirme în parametrii legaţi de guvernare. Poporul nu mai este doar producător de avuţie naţională, ci şi factor constitutiv al organizării politice a societăţii, ceea ce înseamnă practic stabilirea criteriilor de înfiinţare şi funcţionare a instituţiilor politice şi a modalităţilor de control al acestora, exercitat de către popor.

Dacă poporul în întregul său este sursa puterii politice, ale cărei prerogative se transmit periodic de corpul electoral statului, ce devine astfel depozitar al voinţei uni-

tare a comunității cetățenilor, este esențial ca statul suveran să acționeze în numele și beneficiul acesteia, fără a privilegia unele segmente ale națiunii în detrimentul altora. Tocmai de aceea, națiunea își rezervă dreptul de a fixa prin constituție regulile după care se exercită această suveranitate[1]). Iată cum suveranitatea puterii politice devine o sursă a puterii suverane a statului, între cele două tipuri de putere existând o strânsă complementaritate.

Poporul/națiunea se raportează în permanență la aceste forțe politice, în sensul că, acceptându-le programele politice, le legitimează prin vot. Pluralismului politic îi corespunde, în acest fel, un pluralism al opiniilor și opțiunilor electorale ale diferitelor segmente ale poporului. Prin urmare, puterea politică deținută primar și natural de popor/națiune deși este unică și indivizibilă se exercită prin proceduri democratice în funcție de opțiunile electorale ale unor fracțiuni convenționale și imaginare de putere politică suverană.

Din calitatea poporului de izvor, precum și de deținător legitim al puterii politice, mai decurge o consecință extrem de importantă: dreptul poporului/națiunii de a-și determina de sine-stătător soarta, fără amestecul niciunui alt popor. De regulă, dreptul poporului de a-și stabili în mod liber soarta cuprinde aspecte care țin îndeosebi de dreptul internațional public și care sunt legate de alte drepturi recunoscute în documente internaționale. Când vorbim de acest drept din punct de vedere al dreptului constituțional, ne referim, în primul rând, la dreptul poporului de a-și forma o rețea funcțională de exercitare a puterii de stat și de a opta pentru un anumit regim politic, pentru o anumită formă de guvernare și structură de stat.

Potrivit aceluiași drept, este legitimă aspirația unei națiuni de a se constitui într-un stat suveran, de a se elibera sau desprinde din corsetul politic al altei comunități statele, pentru a-și forma un stat propriu. Titularul acestui drept este exclusiv poporul sau națiunea. Nu au vocația să beneficieze de dreptul la autodeterminare minoritățile naționale.

Dreptul la autodeterminare este prevăzut în numeroase documente de drept internațional. Printre acestea, Declarația Adunării Generale a ONU adoptată în 1976 prevede că *„Toate popoarele au dreptul de a-și hotărî statutul lor politic în deplină libertate și fără amestec din afară și de a realiza dezvoltarea lor economică, socială și culturală și orice stat are obligația de a respecta acest drept conform prevederilor sale"*.

Chiar dacă Constituția nu ar fi prevăzut în prima teza a art. 2 alin. (1) că poporul român este titularul legitim al suveranității naționale, o astfel de calitate nu ar fi putut fi contestată de nimeni. Norma juridică înscrisă în textul constituțional menționat consfințește și consacră ca atare o realitate de netăgăduit. Art. 2 alin. (1) din Constituție nu dă naștere unei noi realități care ar urma să cadă sub incidența unei reglementări juridice, ci constată o realitate deja existentă. Nimeni nu se mai îndoiește că într-un stat de drept poporul nu ar fi titular legitim al puterii politice suverane. Exemple în acest sens sunt numeroase și nu insistăm aici asupra lor.

---

[1]) *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Ed. Casa Școalelor, București, 1930, p. 77.

Secţiunea a 2-a. Unitatea poporului român

Un alt principiu constituţional este cel înscris în art. 4 alin. (1), potrivit căruia „statul are ca fundament unitatea poporului român şi solidaritatea cetăţenilor săi". De la bun început trebuie remarcat că Adunarea Constituantă nu a găsit cea mai bună soluţie normativă pentru a încadra din punct de vedere juridic termenul *de popor,* căruia îi adaugă determinativul „român". Din punct de vedere al teoriei dreptului constituţional, prin sintagma „poporul român" ar trebui să se înţeleagă totalitatea cetăţenilor români.

Alineatul 1 al art. 4 din Constituţie face, însă, o distincţie generatoare de confuzii terminologice între „unitatea poporului român" şi „solidaritatea cetăţenilor săi". Textul constituţional analizat ar fi trebuit să aibă următoarea formulare: „statul are ca fundament unitatea poporului şi solidaritatea cetăţenilor săi". Astfel formulat, textul s-ar fi referit la două concepte diferite: unitatea poporului şi solidaritatea poporului. în sens constituţional, sintagma „unitatea poporului" induce, între altele, ideea de indivizibilitate a populaţiei, la care se raportează ordinea politică şi juridică instituită de stat.

Adunarea Constituantă a reţinut, după părerea noastră, sensul etnic al noţiunii de *popor,* prin atribuirea acestuia a determinativului *român.* Prin această formulă constituţională, Parlamentul Constituant s-a îndepărtat de spiritul european al nediferenţierii cetăţenilor unui stat după criterii etnice.

Dispoziţia constituţională menţionată evocă unul dintre elementele constitutive ale statului, şi anume populaţia. Sintagma „poporul român" folosită în art. 4 alin. (1), precum şi în art. 1 alin. (3), art. 2 alin. (1), art. 61 alin. (1) trebuie corelată cu alţi termeni folosiţi în Legea fundamentală. Ne referim, astfel, la caracterul naţional al statului român, precum şi la termenul de naţionalitate [art. 4 alin. (2)], de minoritate naţională [art. 6 alin. (1); art. 32 alin. (3) şi art. 128 alin. (2)].

De asemenea, în alte texte, Constituţia se referă la cetăţenii români. Cum fiecare dintre aceşti termeni au definiţii şi un conţinut diferite, va trebui de fiecare dată să fie interpretaţi potrivit definiţiilor din dicţionar, dar şi în contextul în care sunt folosiţi în diferitele texte constituţionale.

Astfel, termenul de stat naţional folosit în art. 1 alin. (1) din Constituţie se întemeiază pe principiul statului-naţiune şi pune în evidenţă ponderea covârşitoare din punct de vedere numeric a naţiunii române în ansamblul populaţiei ţării. Cât priveşte expresia „tradiţiile democratice ale poporului român" folosită în art. 1 alin. (3) din Constituţie, considerăm că Legiuitorul constituant nu s-a referit la tradiţiile democratice ale poporului român privit ca o entitate etnică, ci şi la tradiţiile democratice ale minorităţilor naţionale, care nu pot fi excluse, ele fiind complementare fondului, tradiţiilor naţiunii române, pe care le întregesc.

Constituţia nu are cum să definească nici termenul de naţiune, motiv pentru care o interpretare puţin riguroasă a termenilor respectivi poate da naştere la confuzii[1)].

[1)] Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii de revizuire a Constituţiei a respins amendamentul depus de grupul parlamentar UDMR din Camera Deputaţilor prin care s-a

Art. 4 din Constituţie evocă două categorii: „poporul român" şi „cetăţenii români", care prin inabilitate de exprimare constituţională par să se suprapună. Însăşi denumirea marginală a textului constituţional induce această concluzie.

Cei doi termeni sunt folosiţi în contexte şi cu scopuri diferite, ceea ce ar face justificată separarea acestora în două texte distincte. Din aceeaşi perspectivă trebuie să interpretăm şi art. 61 din Constituţie, potrivit căruia „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român". În condiţiile în care Constituţia nu defineşte termenii de naţiune şi de minoritate naţională şi nici termenii de popor sau de patrie, limbajul constituţional trebuie să fie extrem de riguros şi de precis pentru a nu da naştere la confuzii etimologice sau la interpretări eronate. Ca şi celelalte popoare, poporul român se caracterizează prin unitatea sa. Nu este vorba însă de o unitate politică, ideologică ş.a., ci de o unitate de factură istorică, etnică, religioasă, lingvistică, culturală, de trăsături psiho-sociale care se forjează în conştiinţa de neam.

Unitatea poporului nu reprezintă suma aritmetică a diferitelor trăsături ale poporului român, fiind vorba de o unitate integratoare, spirituală, valorică a tuturor acestora, bazată pe conştiinţa de neam, pe solidaritatea socială.

Între stat şi poporul român se încheagă o legătură indestructibilă, organică, având rădăcini istorice adânci. Aşa se explică şi patriotismul poporului[1]). În acelaşi timp, întregul edificiu statal se întemeiază pe unitatea poporului. În acest context, suveranitatea naţională nu poate fi restrânsă la poporul român în sensul etnic al cuvântului. Suveranitatea naţională aparţine întregii populaţii, interpretată într-un sens politic, civic, şi nu etnic.

Problema fundamentală a raporturilor stat – cetăţean, din perspectiva ştiinţei politice, este cea a priorităţii unuia asupra celuilalt. În practica politică a guvernării, un echilibru în aceste raporturi este mai greu de obţinut, mai ales în epoca contemporană, când statul se confruntă cu provocări majore şi chiar cu ameninţări de o natură diversă, iar societatea civilă se caracterizează prin interese concurente. În aceste condiţii, cetăţeanul glisează pe un plan instabil care parcurge conjunctural ruta centralizare – descentralizare. Cetăţeanul trebuie să-şi subordoneze din impuls personal interesele particulare intereselor generale ale comunităţii, consolidând astfel bazele societăţii politice, sau aceasta din urmă, deja constituită prin procedura asocierii

---

propus ca art. 1 alin. (1) din Constituţie să nu mai prevadă caracterul naţional al statului român. În dezbaterile parlamentare pe marginea acestei propuneri s-a evocat Avizul consolidat al Comisiei de la Veneţia [CDL (2003)8] în care se pune întrebarea asupra semnificaţiei cuvântului naţional din sintagma „stat naţional" folosită în art. 1 alin. (1) din Constituţie. Cu privire la acest termen, Comisia s-a întrebat dacă în cazul folosirii sintagmei „stat naţional" („este vorba de noţiunea de voinţă, noţiune politică subiectivă, care reuneşte pe toţi cei care împărtăşesc aceleaşi valori, aceeaşi istorie, acelaşi viitor, sau este vorba de o concepţie „obiectivă", „culturală" şi „etnică" a naţiunii, care nu ar reuni decât vorbitorii aceleiaşi limbi şi care au aceeaşi origine?"). La aserţiunea făcută de domnul deputat Varga Attila, potrivit căreia termenul de stat naţional „poate să fie temeiul unei politici de omogenizare etnică", s-a răspuns că în textul constituţional noţiunii de naţiune i se dă un sens civic, iar nu un sens etnic.

[1]) A se vedea, în acest sens, şi *M. Văraru*, Drept administrativ, Ed. Socec, Bucureşti, 1928, p. 27.

colective într-un contract social tacit trebuie să pună pe primul plan interesul individului multiplicat la nivelul colectivităţii? Nu este uşor să se răspundă la această întrebare.

Ca raport social, raportul de putere este în sine conflictual şi instabil; este conflictual, întrucât opune pe cei guvernaţi celor care guvernează. Întotdeauna va exista o contradicţie între promisiunile electorale – pentru care guvernanţii primesc votul electoratului – şi politicile realizate de cei care câştigă puterea, până la sfârşitul mandatului acestora. Aşa se explică faptul că în democraţiile moderne, electoratul îşi poate schimba opţiunile politice în funcţie de gradul de satisfacere a cerinţelor acestuia de către Guvernant. Raportul de putere este instabil, întrucât guvernanţii care abuzează de puterea ce li s-a încredinţat pot fi deposedaţi de aceasta, fie prin proceduri electorale, fie prin revoltă populară.

Revoluţia franceză de la 1789 a dat naştere unui concept inexistent în vechiul Regim. Ne referim la categoria sociologică de cetăţean, aureolat de tripticul egalităţii, libertăţii şi fraternităţii. Revoluţia bolşevică din 1917 a preluat termenul de cetăţean, dar i-a deturnat sensul. În fond, statul comunist şi-a subordonat individul, deşi constituţional i-a clamat libertatea şi s-a autodefinit ca „stat al întregului popor".

Dacă analizăm raporturile stat – cetăţean din perspectiva conceptului de putere, vom ajunge inevitabil la problema suveranităţii şi, pe un plan mai general, la coexistenţa suveranităţii poporului cu cea a statului. Care dintre cele două tipuri de suveranitate este prioritară şi, mai ales, care dintre ele se exercită în mod real? Acestei întrebări i se pot asocia alte două: delegarea vremelnică de către popor a exerciţiului suveranităţii sale statului, este răsplătită de acesta prin efortul de a ameliora continuu condiţia umană?; beneficiind de putere, statul nu îl uită pe cel care i-a delegat-o vremelnic şi sub condiţie? Este o consecinţă naturală a delegării de către naţiune a prerogativelor sale de putere, unor autorităţi direct sau indirect reprezentative, dreptul acesteia de a exercita un control asupra celor mandataţi de ea.

Scopul delegării puterii este asigurarea siguranţei şi fericirii tuturor. Atunci când naţiunea, în calitatea sa de mandant, nu este mulţumită de diligenţele mandatarului, este în deplin drept să-i revoce acestuia încrederea acordată. Acest drept aparţine naţiunii şi este îndreptăţită să-l exercite deopotrivă în raporturile sale cu puterea legislativă şi cu puterea executivă[1)].

Răspunsurile la întrebările enunţate demonstrează că pe parcursul unui îndelungat proces istoric, statul şi-a subordonat individul, a pretins că interesele generale sunt precumpănitoare, până la sacrificarea celor particulare. Marja de libertate rezervată cetăţeanului, deşi esenţială, nu a fost niciodată suficientă pentru ca acesta să participe cu adevărat la procesul de guvernare.

[1)] John Locke a intuit cu claritate acest raport de condiţionare între popor şi reprezentanţii săi. „Deoarece puterea încredinţată pentru a atinge un anumit scop este limitată de acel scop – spunea filozoful englez, ori de câte ori acest scop este în mod evident neglijat sau se acţionează contrar lui, încrederea trebuie în mod necesar retrasă, iar puterea pusă înapoi în mâinile celor ce au dat-o, pentru ca ei să o poată ulterior aşeza din nou unde vor crede că este cel mai bine pentru siguranţa şi securitatea lor" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 146).

Constituțiile reflectă doar parțial și în formule juridice încărcate de formalism raporturile stat-cetățean. De cele mai multe ori, însă, în practica guvernării, dispozițiile de genul „suveranitatea națională aparține poporului" nu au întotdeauna un conținut real.

Nici decizia Adunărilor Constituante de a interzice ca vreun grup sau o persoană să poată „exercita suveranitatea în nume propriu" nu este încununată de un succes remarcabil. Odată ce au fost aleși sau numiți într-o funcție sau demnitate publică, reprezentanții poporului, într-o considerabilă majoritate preiau suveranitatea pe seama lor și o exercită fie în interesul partizan al partidelor politice cărora le aparțin, fie al lor, personal, ceea ce are ca urmare convertirea legitimă a raporturilor stat – cetățean în raporturi stat – partide politice.

Pentru o societate aflată în proces de restructurare a fundamentelor sale politice potrivit principiilor democrației liberale, așa cum este încă România, definirea corectă și reală a raporturilor stat-cetățean și, mai ales, asigurarea funcționalității democratice a acestora reprezintă o cerință și constituie o condiție esențială a bunei guvernări.

Limitarea puterii ca noțiune și practică politică în contextul raporturilor stat – cetățean este posibilă numai în democrația reprezentativă, și de aceea este strâns legată de aceasta. Numai acest tip de democrație presupune, ca posibilitate, limitarea puterii autorităților publice și controlul reciproc al acestora. O democrație completă, de tip participativ, în care corpul social se convertește de la sine în corp politic decizional, nu poate cunoaște limite, întrucât poporul fiind suveran nu poate fi împiedicat de nimeni să guverneze așa cum crede de cuviință la un moment dat.

Democrația reprezentativă prezintă și avantajul că permite controlul poporului asupra celor care îl guvernează, prin mecanisme electorale, dar și prin canalele mediatice ale societății civile. Cât privește mecanismele electorale de control social exercitat asupra celor care guvernează avem în vedere nu numai procedurile specifice prin care se exercită votul universal, ci și partidele politice care prin programele lor electorale sunt un ghid și îndreptar de control cetățenesc asupra proceselor guvernării. În fond, prin mecanismele electorale sunt sancționate partidele politice care au eșuat pe arena politică sau care nu au un suport popular suficient.

Prin urmare, controlul puterii pe care îl presupune democrația reprezentativă este de fapt și în ultimă instanță controlul societății al corpului social asupra partidelor politice. Parlamentul și Guvernul sunt, de aceea, instituții care prind viață și funcționează prin intermediul partidelor politice, deși acestea nu sunt instituții politice. Fără partide, nu pot exista în societatea modernă nici parlamente, nici guverne.

Secțiunea a 3-a. România – patria comună a tuturor cetățenilor săi

Inițial, proiectul de Constituție prevedea în art. 4 alin. (2) că *„Statul este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere*

sau de origine socială". Observăm din textul citat că Adunarea Constituantă confunda o entitate politică (statul) certă, cu o structură organizatorică concretă, cu un concept care îşi are sursa mai mult într-un vocabular de psihologie.

Unele dicţionare definesc **patria** ca fiind „mediul natural, social, politic, cultural, în care s-a afirmat şi îşi desfăşoară viaţa şi lupta fiecare popor, făurindu-şi propria sa istorie, realizându-şi idealurile sale sociale şi naţionale[1)]. Sunt elemente în această definiţie care pot fi utilizate şi într-o definiţie a statului ceea ce arată şi mai mult confuzia Adunării Constituante din 1991. Şi dintr-o perspectivă filozofică, patria sugerează ideea de comunitate social-politică identificată prin elemente de tradiţie culturală, apartenenţă la anumite valori etc.

Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţiei a respins un amendament care propunea înlocuirea termenului stat din cuprinsul alin. (2) al art. 4, cu cel de România, pe motiv că termenul de patrie evocă „dimensiunea demografică şi psihologică a statului, nu a ţării[2)]". Amendamentul a fost reluat în dezbaterile parlamentare pe marginea proiectului de Constituţie de către senatorul Mircea Ionescu-Quintus şi admis de Adunarea Constituantă[3)].

Art. 4 alin. (2) din Constituţie exprimă o realitate cu o sferă de cuprindere mai mare: deşi statul are ca fundament unitatea poporului român, România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără nicio deosebire sau discriminare. Tocmai de aceea, considerăm că statul român trebuie să aibă ca fundament nu numai unitatea poporului român, dar şi unitatea cetăţenilor săi care aparţin minorităţilor naţionale. Numai astfel se explică de ce „România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi".

Unitatea poporului român este subînţeleasă şi rezultă din caracterul naţional al statului. Aceasta este filozofia Constituţiei din 1991. Fundamentul politic al unui stat trebuie însă să se întemeieze pe unitatea întregii populaţii ca element constitutiv al acestuia. Autorităţile statale se formează şi funcţionează ca expresie a voinţei suverane a corpului electoral, care nu cunoaşte distincţii etnice. Constituantul a introdus în alineatul menţionat un concept care nu are un evident caracter juridic, cel puţin în comparaţie cu noţiunea de stat. Este vorba de conceptul de „patrie" căreia îi asociază adjectivele „comună" şi „indivizibilă".

Patria constituie cadrul etnico-natural, social-economic, politic şi cultural în care se desfăşoară viaţa unei naţiuni. Patria nu are în mod necesar un caracter sau o fizionomie geografică, spre deosebire de stat pentru care configuraţia geografică este chiar o condiţie pentru existenţa statalităţii. Statul nu există în afara existenţei unui teritoriu determinat şi precis conturat prin frontieră. În schimb, patria nu este legată neapărat de aşezarea sa geografică.

După încheierea celui de-al doilea război mondial au existat două state germane, configurate politic şi geografic, dar nu au existat două popoare germane şi două patrii germane, ci un singur popor şi o singură patrie. Exemplul menţionat nu este singular. Există două state coreene, dar spiritual există o singură patrie a poporului coreean.

[1)] Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 451.
[2)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 117.
[3)] Idem, p. 150.

Într-un îndelungat proces istoric, patria rămâne neschimbată în trăsăturile sale definitorii. În schimb, statul suferă transformări esențiale, vizibile, în special la nivelul regimului politic sau chiar al teritoriului. De pildă, cesiunile sau anexiunile teritoriale afectează suprafața statului victimă a presiunilor sau agresiunilor teritoriale respective, dar nu afectează conceptul de patrie menținut în conștiința națională.

Așa cum între stat și națiune nu există semnul egalității, nici între stat și patrie nu există o similitudine perfectă.

Menționarea caracteristicii patriei de a fi indivizibilă este superfluă, de vreme ce statul român este definit în art. 1 din Constituție ca fiind indivizibil. Prin esența sa, conceptul de patrie ilustrează o unitate indestructibilă, organică, o sinteză de trăsături psihosociale ale poporului, dintre care cea mai evidentă este patriotismul. Așadar, este o imposibilitate conceptuală să asociezi noțiunea de patrie cu caracterul „indivizibil" al acesteia.

Secțiunea a 4-a. Egalitatea între cetățeni și criteriile nediscriminării

Stipulând în art. 4 alin. (2) din Constituție că România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi fără nicio deosebire, Legiuitorul constituant a consfințit nu numai regimul juridic al egalității între cetățenii țării, dar și criteriile nediscriminării între aceștia. În afară de acest text general, Constituția prevede în art. 16 egalitatea în drepturi, stabilind că cetățenii României sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

Se poate observa lesne din cele două enunțuri constituționale că Legiuitorul constituant nu contrapune textele respective. Ele sunt, de fapt, în intenția constituantului, complementare. Primul enunț stabilește cadrul general al egalității, pe când cel de-al doilea se limitează aparent la un anumit domeniu al egalității: egalitatea în drepturi.

În realitate, cele două texte se suprapun în mare măsură. De altfel, art. 16 alin. (1) – referitor la egalitatea în drepturi – face apel la „discriminări", care nu pot fi altele decât cele prevăzute în art. 4 alin. (2) din Constituție. Mai mult chiar, garantându-se egalitatea cetățenilor „în fața legii și a autorităților publice", se repetă teza din art. 4 alin. (2). Argumentul principal, în acest sens, este faptul că în lege – la care face trimitere art. 16 alin. (1) – se concretizează cele mai multe și cele mai importante domenii ale vieții sociale în care se va pune problema egalității între cetățeni.

Sensul art. 4 alin. (2) din Constituție este că orice regim de inegalitate între cetățenii țării bazat pe discriminările enunțate este neconstituțional, putând fi atacat, după caz, în fața Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, sau în fața instanțelor judecătorești pe calea excepției de neconstituționalitate reglementată de art. 146 lit. d) din Legea fundamentală. Firește, este deschisă și calea contenciosului administrativ. *Per a contrario*, orice inegalitate care nu ar avea la bază discriminările prevăzute expres în art. 4 alin. (2) nu poate fi apreciată ca fiind neconstituțională.

De altfel, chiar Legiuitorul constituant stabilește unele excepții de la principiul egalității în drepturi. Astfel, art. 16 alin. (3) din Constituție prevede că „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate în condițiile legii de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară". De asemenea, în art. 40 alin. (3) din Constituție este stabilită o excepție de la principiul egalității în drepturi în privința unor categorii de demnitari și funcționari publici, care prin derogare de la prevederile art. 40 alin. (1) din Constituție nu se pot asocia în partide politice.

Criteriile de nediscriminare la care face trimitere art. 4 alin. (2) sunt: rasa, naționalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenența politică, averea și originea socială. Se poate pune problema dacă Legiuitorul ordinar poate să prevadă și alte criterii de discriminare, precum vârsta, rezidența, apartenența la anumite „minorități conjuncturale", cum ar fi minoritățile de vegetarieni, persoanele ieșite la pensie, persoanele cu handicap ș.a. După părerea noastră, Parlamentul și Guvernul pot institui astfel de criterii de nediscriminare, dar acestea nu au o natură constituțională, ci exclusiv una legală.

Secțiunea a 5-a. Dreptul la identitate

§1. Identitate etnică și comunitate politică

Unul dintre elementele esențiale ale formării unui stat este, așa cu am văzut, existența unei populații stabile și suficient de numeroase pentru a reuși să-și impună voința politică, adică dreptul la autodeterminare în vederea constituirii statului respectiv. Atribuim aici termenului de populație, în sensul dreptului constituțional, înțelesul unui grup numeros de indivizi care conviețuiesc împreună pe un teritoriu determinat și sunt strâns legați între ei printr-un set de valori și tradiții comune cum ar fi, viața în comun, conștiință culturală comună, idealuri și aspirații comune și care au căpătat în timp aceleași trăsături etnice identitare, cuvinte religioase, o limbă comună etc.[1] Aprecierea numărului de persoane având aptitudinea să formeze o comunitate politică este un element subiectiv, care depinde și de alți factori, cum ar fi întinderea suprafeței teritoriului pe care urmează să se constituie statul respectiv, entitățile statale adiacente, recunoașterea trăsăturilor identitare ale populației respective etc. Pentru constituirea unui stat nu este necesar ca populația să fie omogenă din punct de vedere etnic. Așa ceva nici nu ar fi posibil. Rămâne, deci, o problemă de opțiune politică ca noua entitate statală să recunoască identitatea etnică a diferitelor grupuri care îi formează populația.

Sunt state în care cetățenii acestora, deși provin din trunchiuri etnice diferite, nu recunosc existența minorităților naționale, nici măcar a particularităților lingvistice și

[1] A se vedea și *G. Andreescu*, Naționi și minorități, Ed. Polirom, Iași, 2004, p. 22.

culturale ale unor grupuri consistente de indivizi[1]). Rămâne, cum am spus, o problemă de opţiune din partea statului aflat într-o asemenea situaţie, de a lua în considerare particularităţile identitare ale cetăţenilor săi. În fond, aceasta este o problemă de guvernare democratică, sau de tradiţie constituţională, intrată deja şi menţinută în mentalul colectiv. Tot o problemă de opţiune este cea a grupurilor minoritare respective, de a-şi revendica propria identitate etnică în raporturile cu majoritatea şi cu statul ca atare.

Ceea ce se evidenţiază ca important, este ca populaţia statului să-şi propună obiective sociale, economice, culturale etc. omogene din punctul de vedere al aspiraţiei indivizilor ce o compun. Până la urmă, identitatea etnică particulară cedează sau trece pe un plan secund în faţa intereselor generale, atractive pentru fiecare cetăţean în parte şi pentru comunitatea de cetăţeni în ansamblul său. Termenul de „cedare" utilizat aici nu înseamnă renunţarea la identitatea etnică, confesională, lingvistică, culturală a minorităţilor naţionale sau ignorarea acestora de către stat. Este vorba, mai mult, de o prioritate a anumitor valori şi norme comunitare care urmăresc progresul general al comunităţii cetăţenilor şi nu afectează cu nimic nici sensibilităţile etno-culturale ale minorităţilor, dar nici pe cele ale majorităţii etnice.

Interesele comunităţii politice devin mai puternice, mai pregnante şi, astfel, atrag unitar resurse naţionale pentru a fi utilizate în mod egal în beneficiul fiecărui cetăţean. **Interesul comun**, atât pentru populaţia majoritară, cât şi pentru persoanele aparţinând minorităţilor naţionale, asumat de comunitatea politică, este cheia care deschide calea unui progres general al tuturor acelora care îşi dau consimţământul unei elite conducătoare pentru a fi guvernaţi şi faţă de care se supun în mod egal.

În fond, este mult mai important pentru comunitatea cetăţenilor să găsească şi să valorifice elementele care unesc indivizii ce o formează şi nu cele care îi pot dezbina. Este important ca cetăţenii să aibă sentimentul că aparţin în mod egal aceleiaşi naţiuni civice, că sunt uniţi sub autoritatea aceluiaşi Guvernant şi că datorează fidelitate patriei comune, pe al cărei teritoriu naţional s-au format sau aşezat de-a lungul unor perioade istorice.

Statul are resurse însemnate pentru realizarea unei **integrări politice şi sociale a cetăţeanului**, fără a-i limita sau afecta identitatea etnică, care poate fi păstrată în entităţi sociale minore, cum ar fi familia, congregaţii religioase, asociaţii culturale, grupuri de prieteni etc., dar şi în cadrul Parlamentului şi chiar al Guvernului, precum şi la nivelul comunităţilor locale. În fond, este de preferat ca valorile etnice ale unor grupuri minoritare să devină congruente şi compatibile cu măsuri de integrare politică la nivel statal, decât să se afle în conflict deschis sau mocnit cu acestea.

Nu este vorba aici de omogenizare etnică sau de deznaţionalizare, ci de stabilirea unor obiective comune ale comunităţii de cetăţeni, asumate de stat în beneficiul fiecărui cetăţean, a unui set de valori şi norme politice şi juridice, concomitent cu păstrarea integrală a identităţii etnice, promovate într-o societate democratică şi egal deschisă fiecărui individ.

---

[1]) Exemplul cel mai cunoscut în Europa este Franţa, care nu recunoaşte existenţa pe teritoriul său a minorităţilor naţionale. A se vedea *D. Turpin*, op. cit., p. 64.

O astfel de acţiune presupune din partea statului stabilirea unor oportunităţi economice, sociale şi culturale egale pentru întregul teritoriu, repartizarea şi distribuirea egală a resurselor materiale şi financiare, accesul cu şanse egale la ocuparea de posturi în serviciile publice etc. Exerciţiul deplin al drepturilor şi libertăţilor constituţionale de către fiecare cetăţean român, este una dintre garanţiile protecţiei etatice a statutului legal al minorităţilor naţionale.

Acordarea unor drepturi ce ţin de prezervarea valorilor etno-culturale ale minorităţilor naţionale la nivel local, cum ar fi utilizarea limbii materne în administraţia publică locală, în şcoală, întreţinerea unor monumente cu semnificaţie identitară, respectarea unor tradiţii, sărbători şi obiceiuri etnice etc. este o modalitate eficientă de protecţie a identităţii acestor grupuri sau categorii de cetăţeni români. Se ştie că în unităţile administrativ-teritoriale locale în care majoritatea locuitorilor este formată din persoane aparţinând unor minorităţi naţionale, mandatele de consilier local şi de primar sunt deţinute cu preponderenţă de reprezentanţi ai minorităţilor respective. Aceasta este o realitate politică, nu etnică.

Raporturile populaţiei etnic majoritare, dar aparţinând unor minorităţi naţionale, cu autorităţile locale respective sunt eminamente şi exclusiv politice, ceea ce exclude, ca fiind neconstituţională, considerarea acestora ca instituţii cu profil etnic.

Suntem susţinătorii unui echilibru între promovarea identităţii etnice a minorităţilor naţionale şi susţinerea valorilor şi normelor comunităţii politice, astfel încât să rezulte o compatibilitate deplină între afirmarea liberă a fenomenului identitar şi respectarea sinceră şi deplină de către minorităţile naţionale a valorilor naţionale cu care se identifică majoritatea etnic românească. Cheia în care trebuie înţeles raportul între minorităţile naţionale şi stat, ca reprezentant al tuturor cetăţenilor români, este principiul suveranităţii naţionale care face din fiecare cetăţean, indiferent de ascendenţa sa etnică, un izvor şi deţinător de putere politică suverană, pe care o transmite în mod liber în cicluri electorale organizate periodic la nivel naţional şi local.

Statul român trebuie să se poziţioneze în mod egal în raport cu valorile etnico-culturale ale persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale şi valorile corespondente ale cetăţenilor români cu ascendenţă etnic românească. Aşa cum statul român este obligat să respecte şi să garanteze dreptul la identitate al minorităţilor naţionale, tot astfel, acesta are o obligaţie similară faţă de naţiunea română înţeleasă în sensul ei etnic.

Tot o obligaţie a statului român este să descurajeze şi să respingă cu fermitate orice manifestări extremiste din partea unor reprezentanţi politici ai minorităţilor naţionale prin care se propagă idei, cum ar fi autonomie sau separatism teritorial, şovinism, ură naţională, se incită la discriminare, la revizionism teritorial, ori la atitudini de dispreţ faţă de valori naţionale, sau se readuce în actualitate practici compromise de istorie, care afectează sentimentele naţionale ale populaţiei majoritare. La fel de nocive sunt orice manifestări de intoleranţă etnică ale unor oameni politici români. Este necesar, totodată, ca şi partidele politice, îndeosebi cele parlamentare să ia atitudine fermă faţă de astfel de manifestări şi să le condamne prin declaraţii politice asumate în Parlament.

§2. Conceptul de identitate etnică

Art. 6 din Constituție consacră dreptul la identitate al acestora. Așa cum se știe, cetățenii României au în majoritate covârșitoare naționalitatea română. Cu toate acestea, statul român, continuând o tradiție constituțională neîntreruptă pe care o valorifică la un nivel superior și în concordanță cu standardele democratice universale, recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Singura condiție pusă de Legiuitorul constituant pentru aplicarea măsurilor de protecție respective este ca acestea să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români[1)].

Câmpul explicativ al unor noțiuni utilizate în Constituție este destul de divers și de aceea nu poate fi fixat cu exactitate conținutul acestora, mai ales atunci când percepția semantică a termenilor respectivi nu este eminamente juridică. Se știe că Adunările Constituante întâmpină o serie de dificultăți în consacrarea constituțională a unor termeni sau concepte care au rolul să fasoneze realități sociale, pentru a le încadra într-o reglementare normativă de nivel constituțional.

Termeni, cum ar fi cel de „patrie", „popor", „naționalitate", „națiune", „minorități naționale", „identitate națională" sau „**identitate etnică**", nu au la prima vedere un conținut explicit de natură constituțională. Termenii respectivi evoluează odată cu dinamica limbii literare a unei numite populații. Mai mult chiar, unii dintre termenii respectivi au un anumit înțeles în unele sisteme de cultură și civilizație și un alt înțeles în altele. De aceea, se impune, de la sine, explicarea lor în funcție de realitățile sociale corespondente acestora, precum și de cultura politică și tradițiile populației sau ale comunității de cetățeni chemate să aplice termenii respectivi.

Nu este o întreprindere ușoară, mai ales atunci când Adunarea Constituantă recurge cu ușurință discutabilă la receptarea pur și simplu a unor instituții sau dispoziții juridice de nivel constituțional din diferite alte Legi fundamentale, fără să știe că orice Constituție este reflecția modului de a gândi și a fi al unei comunități de indivizi care s-a format într-un mediu social-istoric, politic, economic, național și cultural propriu, sigur diferit, dacă nu chiar opus celui din care au fost operate astfel de transplante constituționale.

Trebuie să se înțeleagă în mod clar că orice termen utilizat în textul constituțional trebuie interpretat în funcție de realitățile sociale existente, cărora li se adresează și fiecare dintre acestea poate fi un mesaj care se transmite automat și viitoarelor generații. În înțelegerea termenilor la care ne-am referit, trebuie să se țină seama că

[1)] O asemenea condiționare a fost formulată și în importante documente internaționale. Astfel, Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE prevede expres că statele participante la Conferință vor lua măsuri pentru protejarea identității etnice a minorităților naționale, asemenea măsuri trebuind „să fie conforme cu principiile egalității și nediscriminării față de ceilalți cetățeni ai statului participant respectiv" (a se vedea Drepturile omului. Documente adoptate de organisme internaționale, Ed. Adevărul, București, 1990, p. 258).

aceştia au şi o bogată încărcătură emoţională, ceea ce sporeşte riscul utilizării lor subiective pe planul unor trăiri sufleteşti, dar şi al unor interese politice particulare.

Este cunoscut că în timp, aceşti termeni acumulează şi anumite conotaţii ideologice care pot deveni trăsături identitare. Ne putem întreba, de pildă, dacă „poporul sovietic" nu a generat atitudini, convingeri, clişee de gândire, adică trăsături identitare ale popoarelor din fostele republici sovietice, reminiscente şi astăzi. Acelaşi gen de întrebări se pot pune şi în privinţa populaţiei din fosta RDG, puternic ideologizată politic în perioada postbelică.

Am făcut aceste succinte precizări de principiu, deoarece conceptele de **identitate etnică** şi de **minoritate naţională** sunt strâns legate de noţiunile de popor, naţiune, etnie şi chiar de cel de patrie. Atragem atenţia că nu există definiţii precise şi unanim acceptate nici pentru categoria de popor, nici pentru conceptul de naţiune şi nici pentru cel de minoritate naţională. Totodată, există o prudenţă şi chiar eschivare din partea autorităţilor sau a experţilor independenţi, neafiliaţi doctrinar sau politic, de a formula o definiţie a minorităţii naţionale. Tot astfel, atunci când se încearcă definiţia identităţii etnice există o diversitate de păreri, în funcţie de perspectiva teoretică din care este abordată naţiunea sau grupul etnic examinat, pentru a i se reliefa trăsăturile caracteristice identificabile.

Câteva indicii explicative pot fi conturate, totuşi, pentru a raporta mai corect conceptul de identitate etnică, ca şi cel de identitate naţională la minorităţi naţionale, respectiv, la naţiune. Astfel, convenţional, putem să înţelegem prin popor o comunitate de indivizi având rădăcini istorice comune, dar şi trăsături ce îi unesc cum ar fi, aceeaşi limbă maternă, comunitatea de viaţă economică şi socială pe un teritoriu determinat, religie comună, cultură şi obiceiuri tradiţionale comune şi interese comune.

Naţiunea, în schimb, fiind tot o comunitate de indivizi formată istoric pe un anumit teritoriu, de care este legată puternic spiritual, are conştiinţa devenirii sale pe teritoriul respectiv (identificat ca teritoriu naţional), şi a apartenenţei la o anumită formă de organizare politică şi juridică şi care exprimă voinţa de a continua şi în viitor convieţuirea comună în vederea realizării unor interese naţionale spre care aspiră fiecare individ al comunităţii (naţiunii) respective.

Aşa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, conceptul de **naţiune** are în vedere o formă de agregare socială mai complexă, decât cea de popor, o comunitate capabilă de organizare şi administrare raţională a unui stat, un proiect conţinând acţiuni politice unitare în interiorul organizării sale politice (a statului) şi în exterior, spre a se apropia de sensuri universale[1)].

Nu intenţionăm să examinăm termenii de popor şi de naţiune luând în considerare exclusiv semnificaţia lor etnică, deşi atunci când Constituţia se referă în art. 6 la dreptul la identitate, această conotaţie o înţelege. Noi abordăm termenii de popor şi de naţiune, pe de-o parte, numai în sens civic, deoarece doar astfel putem articula cele două noţiuni cu principiul suveranităţii, salutat şi consacrat în art. 2 din Constituţie. Includem convenţional, din acest punct de vedere, în termenul de naţiune

[1)] A se vedea *V. Neumann*, Neam, popor sau naţiune? Despre identităţile politice europene, Ed. Curtea Veche, Bucureşti, 2005, p. 17.

şi cele 19 minorităţi naţionale cu reprezentare politică în Parlamentul României, chiar dacă, efectiv, ponderea numerică a acestora, cu excepţia minorităţii maghiare şi a celei rome, este cu totul nesemnificativă în raport cu numărul total al populaţiei ţării. Dacă nu am face astfel, am izola comunităţile etnice minoritare de puterea politică suverană, pe care am rezerva-o comunităţii româneşti majoritare. Acest lucru nu trebuie să se întâmple.

Unitatea (politică) a poporului constituie fundamentul statului român, iar minorităţile naţionale, astfel incluse şi salutate cetăţeneşte în categoria de popor, au acelaşi rol politic în formarea şi funcţionarea structurilor de guvernare, cu cel al majorităţii şi îşi dau consimţământul alături şi împreună cu aceasta spre a fi guvernate de actori politici desemnaţi prin proceduri electorale democratice, libere şi periodice, inclusiv din rândurile acestora. Ca sursă a puterii politice suverane, poporul plurietnic, convertit în naţiune civică este şi rămâne izvor şi catalizator de democraţie.

Este un adevăr ce nu poate fi ocolit: naţiunea etnic majoritară şi minorităţile naţionale se pot energiza reciproc, iar câştigătorii din această reacţie pozitivă sunt statul şi cetăţeanul într-o ecuaţie în care puterea de stat naţională se află în slujba fiecărui cetăţean, fără nicio distincţie etnică. În această ecuaţie, nicio parte nu renunţă la identitatea sa etnică, dar promovează şi susţine obiective comune şi de interes reciproc. Este adevărat că identitatea oferă unui om siguranţa comunităţii şi a solidarităţii, a unor tipare de înţelegere comune, o lume limitată în care poate trăi şi poate găsi şi alţii asemenea lui[1]. Raţionalitatea puterii de stat are, în schimb, capacitatea să atenueze diferenţele, tensiunile şi să asigure şanse egale, condiţii egale de afirmare în viaţa economică, culturală, socială, politică ş.a.

Pe de altă parte, atunci când Constituţia ne-o cere, ne referim la minorităţi naţionale, exclusiv în sens etnic. Naţiunea (etnic) română nu fuzionează cu minorităţile naţionale, ci conviețuieşte cu acestea, aşa cum a făcut-o de sute şi sute de ani, fiecare având dreptul său la identitate, exprimat şi exercitat în epoca contemporană în condiţii de deplină egalitate şi egal protejate de statul român, în conformitate cu principiile democraţiei constituţionale.

În sens civic, naţiunea este o formă constituţională de coagulare politică instituţională a tuturor cetăţenilor României, care nu ameninţă şi nu afectează identitatea etnică, ci, dimpotrivă, o protejează şi stimulează să se afirme într-un cadru legal, stabilit prin vot democratic în Parlament, în concordanţă cu principiile şi regulile statului de drept şi cu documentele internaţionale în materie, ratificate şi introduse în ordinea juridică naţională.

Între naţiunea civic înţeleasă şi minorităţile naţionale nu pot exista fracturi politice şi nici sociale sau culturale. Fiecare are partea sa de identitate. Există o înţelepciune a împletirii şi completării identităţilor etnice, dar nu căpătată prin negocieri între grupuri parlamentare sau compromisuri politice, ori „înţelegeri" conjuncturale, de tipul „votăm o nouă structură a Guvernului, dacă acesta se angajează să găsească o

[1] A se vedea *G. Schopflin*, Raţiune, identitate şi putere, în Altera, anul V, nr. 11/1999, p. 88-89.

soluție convenabilă pentru un anumit subiect cu tematică identitară", ci printr-un efort comun de emancipare a gândirii și practicii politice de guvernare[1)].

După cum am menționat deja, textele constituționale care fac trimitere la termenii de popor, națiune, minorități naționale ne obligă să le utilizăm în sensuri diferite, aparent opuse, de unde decurge și dificultatea aplicabilității lor. Dacă art. 2 alin. (1) din Constituție ne trimite la poporul român, în înțelesul său de *demos* – același sens avându-l, printre altele, art. 4 alin. (1) și art. 61 alin. (1) – art. 6 din Legea fundamentală se referă voit la minorități naționale, exclusiv – așa cum este și firesc – în sens etnic. Adnotarea marginală a art. 6 consacră un drept constituțional al cărui conținut este explicat în alin. (1) și, în același timp, reglementează o instituție juridică de natură constituțională ca atare: identitatea etnică sub multiple forme a unei comunități social-umane.

Referitor la termenul de **identitate etnică** a unei anumite comunități de indivizi, avem încetățenit termenul de identitate națională, raportată în mod obișnuit la o națiune și o identitate a minorităților naționale. Dreptul la identitate este un drept individual, recunoscut și garantat de statul român tuturor persoanelor aparținând unei minorități naționale, dintre cele existente pe teritoriul României și recunoscute ca atare. Generalitatea textului constituțional face ca dreptul respectiv să se aplice și persoanelor care nu au cetățenia română. În schimb, identitatea etnică, ca instituție juridică, o raportăm la fiecare dintre minoritățile naționale existente.

Deși textul constituțional distinge tipuri diferite de identitate: etnică, culturală, lingvistică, și religioasă, practic, Adunarea Constituantă a avut în vedere aspectele de ordin etnic. Din enunțul constituțional, rezultă că numai aceste patru tipuri de identitate sunt recunoscute constituțional și protejate de statul român, dar din exprimarea limitativă a Constituției vom înțelege că nu se pune problema unei posibile identități de ordin politic a vreuneia dintre minoritățile naționale.

În Adunarea Constituantă s-au exprimat opinii parlamentare în sensul neconstituționalității înființării unui partid politic pe criterii etnice. Și alte tipuri de identitate categorială sunt excluse.

În contextul istorico-etnic românesc, distingem existența națiunii române, alături de care s-au așezat în perioade istorice diferite, secui, maghiari, sași, germani etc. Aceasta face să existe, așa cum am mai arătat, două tipuri de identitate: o identitate națională revendicată de națiunea română și identitățile celor 19 minorități existente în prezent pe teritoriul României[2)].

[1)] Un astfel de exemplu de bune practici în materie de raporturi între Guvern și minorități naționale, ni se pare includerea în Programul de guvernare din decembrie 2012 a unor măsuri destinate minorităților naționale, redactate chiar de UDMR.

[2)] Ceangăii reprezintă o populație care nu se revendică ca o minoritate națională. O parte a acestora se consideră că aparțin minorității maghiare, alta că formează un grup separat al ceangăilor, iar majoritatea se declară români. Oricum ceangăii doresc sprijin statal pentru protejarea identității lor lingvistice, culturale și religioase. Aromânii declară că aparțin fondului etnic românesc. A se vedea, pentru detalii, *I. Diaconu*, 10 ani de la intrarea în vigoare a Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale din Europa. Experiența românească, în Revista de Drept Internațional nr. 6/2008, p. 138.

Este foarte important modul în care înţelegem **problema identităţii naţionale**, pentru că aceasta joacă un rol vital în formarea percepţiei societăţii despre mediul înconjurător[1]. Fenomenul formării şi fasonării identităţii naţionale, ca şi al celei de grup etnic minoritar, este unul dinamic. Ca atare, identitatea unei naţiuni sau a unei minorităţi naţionale evoluează pe măsura schimbărilor ce au loc în viaţa cotidiană.

Dacă rămânem cantonaţi la realităţi identitare şi la modurile de susţinere a acestora operaţionale în urmă cu 100 de ani, riscăm să nu înţelegem corect şi complet problemele actuale ale celor două tipuri de identitate, ceea ce ar fi extrem de grav, întrucât nu am mai avea capacitatea de soluţionare a unor probleme actuale cu care se confruntă minorităţile naţionale, dar şi naţiunea română în epoca contemporană.

Într-un fel sau altul, fiecare stat, inclusiv statele occidentale au fost şi sunt încă confruntate, uneori extrem de dramatic, cu fenomene sociale în care problemele etnice sunt puse pe primul plan. Nu de puţine ori identităţile etnice nu se acomodează cu ordinea juridică naţională, iar comportamente identitare, în special de natură socială, religioasă intră în contradicţie gravă cu stilul general de viaţă, ori cu drepturi generale ale omului. Evenimentele care au avut loc la Paris în ianuarie 2015 sunt o dovadă că atunci când etnicitatea nu este corect şi complet înţeleasă sau, dimpotrivă, disprețuită, neglijată, tratată de pe poziţii de superioritate culturală sau, chiar, rasială, reacţiile celor discriminaţi sunt disproporţionat de violente şi chiar tragice prin consecinţele generate. Este acesta un semn că etnicitatea nu este un fenomen marginal şi care s-ar soluţiona de la sine, sau care ar putea fi reglat prin mecanismele simple ale societăţii civile, fără intervenţia activă şi directă a statului.

În ultimele decenii la nivelul central şi est european s-au produs o seamă de schimbări cu o natură diversă, de la aspecte ale vieţii politice, până la cele culturale, care şi-au pus amprenta şi asupra identităţii naţionale a popoarelor din această zonă geografică, inclusiv asupra grupurilor etnice existente aici. Între aceste schimbări, renunţarea la comunism în fostele state socialiste şi introducerea în această regiune a regimurilor politice pluraliste de guvernământ cu întreaga pleiadă de efecte în plan economic şi cultural, au modificat esenţial şi percepţia politică şi socială a unor concepte legate de identitatea naţională. „Aparent paradoxal, dezbaterea academică în ce priveşte fundamentul conceptual al acestor schimbări paradigmice regionale nu s-a articulat suficient de puternic pentru a influenţa realitatea socială şi a regândi practica politică a timpului nostru. Mai exact formulat, perspectiva teoretică contemporană – prin care concepeau societatea ca o democraţie participativă cu cetăţeni activi şi educaţi – se intersectează doar accidental cu precaritatea realităţii politice din această zonă a lumii"[2].

---

[1] *I. Prizel*, National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine, Cambridge, University Press, 1998, p. 16, apud *V. Neumann*, op. cit., p. 102.

[2] *A. Pantea*, O invitaţie la un dialog cumpătat, în *A.M. Demeter*, Naţionalism, multiculturalism, minorităţi naţionale, Ed. Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităţilor Naţionale, Cluj-Napoca, 2012, p. 7.

Transpuse la nivel constituțional, asemenea schimbări au determinat, între altele, marcarea în Legile fundamentale adoptate în statele din zona respectivă, a unor instituții noi, printre care figurează și dreptul la identitate, ca o formă particulară de protecție a minorităților naționale. De asemenea, unele state au întreprins acțiuni guvernamentale pentru a-și întări legăturile cu naționali ai acestora, care trăiesc ca minoritari etnici pe teritoriul altor state.

Trebuie să existe un echilibru între păstrarea identității naționale și cea a minorităților etnice, după cum trebuie să existe un echilibru între identitatea comunitar-europeană – aflată în plin proces de maturizare la nivelul raporturilor între Uniunea Europeană și statele membre ale acestei suprastructuri – și identitatea națională a fiecăruia dintre statele membre ale Uniunii[1)].

Există o dificultate în definirea conceptului de **identitate națională**, determinată de faptul că aceasta constituie obiect de studiu pentru o paletă largă de specialități: istorie, lingvistică, etnografie, antropologie, sociologie și mai puțin științele juridice. De aceea nu există o definiție juridică a termenilor la care ne-am referit până acum. Juriștii s-au implicat mai puțin în definirea termenilor de popor, națiune, identitate națională sau minoritate națională, cei implicați în această acțiune fiind istorici, etnografi, sociologi ș.a. Legiuitorii au consacrat normativ termenii respectivi, cu aproximație semantică, de unde și ambiguitatea unor texte legale, inclusiv constituționale, referitoare, între altele, la identitatea etnică. De aceea, este importantă pentru analiza juridică individualizarea unor repere relevante de stabilire a caracteristicilor definitorii ale identității etnice.

Atunci când ne referim la identitatea națională, avem în vedere un ansamblu de repere, în funcție de care o persoană își găsește similitudini categoriale cu alte persoane sau cu un grup social, la care identifică aceleași repere. Prin reperele sale identitare, grupul social ca atare, se diferențiază de alte grupuri, care și ele pot fi identificate prin anumite caracteristici existente la fiecare persoană care alcătuiește grupul respectiv. Nu avem pretenția de a defini aici termenul de identitate și nici cel de identitate națională.

Ne limităm la a sublinia că fiecare națiune este purtătoarea unei anumite identități identificabile la fiecare component al acesteia. În literatura sociologică se precizează, de pildă, că datele prin care se identifică membrii unei comunități naționale cu națiunea, definesc un ansamblu de similarități de interese, credințe sau norme de viață, împărtășite de toate persoanele care aparțin acelui grup[2)]. Identitatea națională exprimă atitudini, mentalități, comportamente colective rezultate din apartenența

---

[1)] Atunci când ne referim la identitatea națională a statelor membre ale Uniunii Europene avem în vedere și identitatea de ansamblu, dar, după caz, și identitățile etnice minoritare existente în statele respective. În unele state membre ale Uniunii Europene (Franța, Italia, Spania, Germania ș.a.), s-au acumulat deja multe probleme privind, de pildă, raporturile acestora cu membrii ai minorităților rome din România, Bulgaria, Slovacia, Ungaria, care se cer soluționate conform normelor dreptului european.

[2)] *C. Schifirneț*, Identitate românească în contextul modernității tendențiale, în Revista Română de Sociologie, serie nouă, anul XX, nr. 5-6/2009, p. 463.

indivizilor la un stat naţional[1]. Acelaşi autor conchide că identitatea naţională se defineşte prin trăsăturile proprii ale unei naţiuni, cum ar fi limba cultura, religia, dar şi prin respectarea obiceiurilor, tradiţiilor, cutumelor specifice unei comunităţi naţionale[2]. Aceleaşi caracteristici de gen sunt valabile şi pentru definirea şi înţelegerea identităţii etnice a minorităţilor naţionale.

Vorbim în România de identitatea naţională şi, concomitent, de identitatea etnică a grupurilor etnice, întrucât cele două tipuri de identitate corespund unor realităţi istorice concrete: convieţuirea alături de naţiunea română a 19 minorităţi naţionale identificabile astăzi din punct de vedere al reprezentării politice parlamentare. Fiecare grup etnic – includem aici şi românii – s-a format şi s-a dezvoltat practic în acelaşi creuzet social-istoric, cultural, politic şi geografic. Dacă originea poporului român şi cea a grupurilor etnice minoritare sunt bine stabilite şi unanim cunoscute, ar fi neproductivă orice retorică politică pe tema caracterului teritoriului naţional, precum şi pe tema unei autonomii teritoriale pe criterii etnice.

Statalitatea medievală românească, care a preluat şi adaptat principii de guvernare proprii Imperiului Bizantin, Biserica ortodoxă, dreptul cutumiar românesc şi cultura populară şi-au pus adânc amprenta pe felul de a fi al poporului român din cele două principate, Moldova şi Ţara Românească şi au contribuit la formarea identităţii naţionale a acestuia în epoca modernă, pe acelaşi spaţiu geografic şi politic pe care îl ocupă astăzi. Pe acelaşi model, în Transilvania s-a conturat un tip particular de organizare socială şi politică, un sistem de valori culturale şi două tipuri mari de credinţă creştină, cu păstrarea neclintită a limbii române, a obiceiurilor străvechi şi a tradiţiilor identitare de neam.

Românii din Transilvania şi-au păstrat trăsăturile identitare tradiţionale şi, în acelaşi timp, au căpătat şi altele, pe parcursul convieţuirii lor neîntrerupte, alături de maghiari, secui, saşi, germani ş.a., care s-au aşezat în epoci diferite pe teritoriul Transilvaniei. Fondul tradiţional etnic românesc s-a păstrat şi s-a dezvoltat în contact cu alte culturi. La rândul lor, maghiarii, secuii, saşii şi-au format o identitate proprie. Toate aceste tipuri de identitate etnoculturală s-au păstrat peste timp, păstrându-şi şi astăzi valoarea şi operaţionalitatea socială. Aceste identităţi există obiectiv, chiar dacă nu ar fi consacrate la nivel constituţional. Constituţia României nu consacră identitatea etnică a minorităţilor şi nici identitatea românilor, ci doar garantează protecţia acestora, prin multiple modalităţi, inclusiv prin reglementarea constituţională a dreptului la identitate.

Din moment ce acceptăm ideea existenţei unor minorităţi naţionale pe teritoriul unui stat, indiferent de cauzele istorice, politice sau sociale care au condus la formarea minorităţilor respective, trebuie să acceptăm şi ideea de diversitate etnică, printre altele, existentă în cadrul comunităţii de cetăţeni, în componenţa căreia intră mai multe grupuri etnice, dintre care unul este dominant din punct de vedere numeric, iar celelalte, minoritare, tot sub aspect numeric. Dacă comunitatea respectivă este organizată şi guvernată pe criterii de egalitate, diversităţii etnice îi va

[1] Idem, p. 464.
[2] Idem, p. 466.

corespunde în mod logic un drept la diferenţă, ce trebuie recunoscut în privinţa fiecărui element component al diversităţii etnice, adică, în cazul nostru, minorităţilor naţionale.

Se conturează, astfel, un drept al persoanei şi al grupurilor umane la diferenţă[1]. Declaraţia asupra rasei şi prejudecăţilor rasiale, adoptată de Conferinţa generală a UNESCO la 27 noiembrie 1978 prevede în art. 2 că „toate persoanele şi toate grupurile au dreptul să fie diferite, să se considere astfel şi să fie percepute ca atare"[2].

Este necesar ca diferenţa între persoane şi grupurile etnice să se facă pe baza unor criterii obiective şi general acceptate, pentru a nu se da naştere la comparaţii artificiale sau nesemnificative. Aceasta deoarece, aşa cum s-a statuat în Documentul Reuniunii de la Copenhaga pentru dimensiunea umană a CSCE, adoptat la 29 iunie 1990, „apartenenţa la o minoritate naţională este o problemă de opţiune individuală şi nici un dezavantaj nu poate rezulta dintr-o asemenea alegere. Persoanele aparţinând minorităţilor naţionale au dreptul de a păstra şi dezvolta în deplină libertate identitatea lor etnică, culturală, lingvistică sau religioasă şi de a menţine şi dezvolta cultura lor sub toate formele sale, la adăpost de orice tentativă de asimilare contra voinţei lor"[3].

Opţiunea individuală recunoscută persoanei de a-şi stabili apartenenţa la o anumită minoritate etnică, face necesară, cum am spus, alegerea unor criterii obiective pe baza cărora să se stabilească conţinutul identităţii etnice. Sunt elemente obiective ale unei astfel de identităţi: limba maternă, cultura, religia, portul popular, meşteşugurile tradiţionale, arhitectura caselor şi amenajarea gospodăriei, tipurile de comportament etc. Acestor elemente obiective li se adaugă un element subiectiv, şi anume voinţa grupului de a-şi menţine identitatea[4].

Firește, nimic nu împiedică ca o persoană ce aparţine unei minorităţi naţionale să renunţe din proprie voinţă la unele elemente ce o definesc ca o persoană minoritară din punct de vedere etnic. De pildă, în familiile mixte, soţii să vorbească o singură limbă sau unul dintre ei să renunţe la propria religie şi să o adopte pe cea a celuilalt soţ. Persoana în cauză nu îşi va schimba originea etnică, ci va continua să fie membru al minorităţii din care a făcut parte nativ. Se va pune, desigur, ulterior problema apartenenţei etnice a copiilor rezultaţi din căsătoria respectivă.

Nu urmărim aici procesul de formare a identităţii etnice a poporului român şi nici pe cel al minorităţilor naţionale din România. De altfel, identitatea unui popor, deşi păstrează o serie de caracteristici speciale, se află într-o continuă schimbare şi evoluţie, în concordanţă cu dinamica vieţii sociale. În prezent, identităţii etnice româneşti, precum şi celei a minorităţilor naţionale i se adaugă, aşa cum am arătat, elemente ale unei identităţi europene, care îşi va pune treptat amprenta asupra celei naţionale.

---

[1] *I. Diaconu*, Minorităţile. Identitate. Egalitate, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Bucureşti, 1998, p. 15.

[2] Idem, p. 34.

[3] *A. Năstase*, Drepturile persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale în dreptul internaţional, vol. I, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 516.

[4] *I. Diaconu*, op. cit., p. 20.

Perioada care a trecut de la schimbarea regimului politic în decembrie 1989, a influenţat, fără doar şi poate, trăsăturile identitare ale poporului român, cât şi pe cele ale minorităţilor naţionale. Sigur, acestea nu s-au schimbat esenţial, dar nu putem omite că în spiritualitatea generală, la nivel lingvistic, cultural şi educaţional, în comportamentul social şi profesional, s-au produs modificări care afectează patrimoniul identitar al românilor, precum şi pe cel al minorităţilor naţionale.

Interferenţele lingvistice, socio-ocupaţionale, culturale sunt factori care au aptitudinea de a fasona trăsăturile identitare. Într-o lume a diversităţilor, forţate de mediul economico-financiar, social – cultural şi politic să intre în raporturi de intercondiţionare, importanţa purităţii etnice tinde să dispară, oricum să se modifice, în funcţie de provocările vieţii cotidiene.

Este vorba de un proces de lungă durată, dar inevitabil, mai ales într-o Europă în care interesele comunitare intră în competiţie cu cele naţionale, multe dintre acestea din urmă pierzându-şi resursele de revigorare. Apare, astfel o întrebare legitimă: este necesară regândirea identităţii minorităţilor naţionale şi a celei naţionale? Dacă ar fi necesară o astfel de gândire, care ar fi criteriile şi direcţiile unei noi reflecţii filozofice, politice şi juridice – ca să ne referim la cele mai importante – asupra problematicii identitare în România? Punem aceste întrebări, deoarece trebuie să înţelegem corect dispoziţiile constituţionale înscrise în art. 6 din Constituţie, resorturile operaţionale ale aplicării acestora prin voinţa Legiuitorului ordinar şi acţiunea directă a structurilor administrativ instituţionale.

Dacă percepţia socială largă privind conceptul de minoritate naţională şi problematica identitară a acestora s-au schimbat, sunt necesare schimbări corespunzătoare şi la nivelul teoriei sociale, precum şi la cel al instituţiilor politice şi administrative interesate.

Rămânem cantonaţi la conceptul etno-cultural al naţiunii şi la cel al minorităţilor naţionale sau le completăm, pentru o echilibrare funcţională, cu percepţia civică a acestora? Aderarea instituţională a României la structurile euroatlantice obligă la extinderea percepţiei civice a grupurilor etnice şi a naţiunii, fără a nega sau refuza semnificaţiile etno-culturale ale termenilor respectivi. Devine tot mai necesară, prin urmare, o redefinire a identităţii etnice. În condiţiile actuale, exacerbarea sentimentului de apartenenţă etnică este total inadecvat standardelor democraţiei constituţionale occidentale.

Reperele etno-culturale ale naţiunii şi ale minorităţilor naţionale se cer valorificate cu respectarea strictă a Constituţiei şi, în general, a ordinii juridice naţionale. Manifestările de şovinism etnic, îndemnul la nesupunere civică, incitarea la acţiuni sau comportamente violente, unele îndreptate împotriva ordinii constituţionale, nu au nimic comun cu sensul european al democraţiei şi se cer sancţionate de autorităţile publice competente.

Identitatea minorităţilor naţionale este susţinută în continuare de tradiţii bine consolidate în mentalul colectiv, dar este supusă şi influenţei unor factori noi, cum ar fi sistemul instituţional de guvernare la nivel central, dar mai ales, local, acolo unde persoanele aparţinând minorităţilor naţionale se confruntă cu problemele vieţii cotidiene, nivelul de dezvoltare economică a ţării, spectrul profesiunilor ocupaţionale

apte să integreze forţa de muncă existentă, cu gradul de cultură şi educaţie[1]. Sunt şi factori externi care influenţează manifestările identitare ale minorităţilor naţionale. Avem în vedere, aici legislaţia naţională a unor state de strângere a legăturilor cu proprii naţionali, care au şi cetăţenia altor state.

În opinia noastră, abordarea modernă, europeană a problematicii identităţii minorităţilor naţionale trebuie să se facă în sfera democraţiei, care asigură, înainte de toate, egalitatea deplină a tuturor cetăţenilor ţării, poziţionarea lor egală faţă de structurile de guvernare.

§3. Conceptul de minoritate naţională

Înţelegerea şi, mai ales, **realizarea dreptului la identitate** consacrat în art. 6 din Constituţie presupune, în primul rând, stabilirea cu precizie a destinatarilor acestui drept, demers care obligă, în mod firesc, la definirea acceptabilă sub aspect legal a noţiunii de minoritate naţională. Trebuie precizat de la început că nu s-a reuşit până în prezent să se formuleze o definiţie a minorităţilor etnice care să fie general acceptată şi utilizată astfel şi la nivel constituţional naţional. Menţionăm că definirea minorităţilor naţionale şi identificarea, pe această bază, a apartenenţei etnice a indivizilor ce alcătuiesc populaţia unui stat la anumite grupuri etnice minoritare sunt irelevante sub aspectul raporturilor politice între stat şi cetăţenii săi.

Recunoaşterea de către un stat a minorităţilor naţionale existente pe teritoriul său, ţine de voinţa sa suverană. Sunt unele state, cum este Franţa, care nu recunosc formal propriile minorităţi naţionale, deşi guvernele franceze au fost adepte ale principiului multiculturalităţii şi şi-au propus şi realizat chiar unele politici publice în acest domeniu. Multiculturalitatea a fost intens curtată de guvernele occidentale în ultimele decenii, ca o soluţie pentru armonizarea relaţiilor interetnice şi pentru integrarea în societate a grupurilor de imigranţi admise pe teritoriul statelor respective. În ultimii ani, însă, guvernele respective au recunoscut că modelul multicultural a eşuat. Au recunoscut acest eşec, între alţii, cancelarul Germaniei, Angela Merkel, primul ministru britanic David Cameron, fostul preşedinte francez Nicolas Sarkozy ş.a. Belgia, de asemenea, recunoaşte pe teritoriul său doar diversitatea lingvistică existentă în cadrul comunităţii cetăţenilor belgieni.

Preocuparea internaţională pentru protecţia minorităţilor naţionale a făcut necesară definirea acestora, sau cel puţin enunţarea caracteristicilor lor principale[2]. Toate încercările întreprinse pentru formularea unei astfel de definiţii au eşuat însă. Cu toate acestea, unele definiţii formulate, au o recunoaştere mai largă. Astfel, Protocolul Adiţional la Convenţia pentru Protecţia Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale privind persoanele ce aparţin minorităţilor naţionale, supus Consiliului

---

[1] A se vedea *V. Neumann*, op. cit., p. 103.

[2] Raporturile etnice ocupă un loc central în ştiinţele politice în ultimele decenii. A se vedea, de pildă, *W. Kzmlicka*, Relaţiile etnice şi teoria politică occidentală, în Altera, anul V, nr. 10/1999, p. 95-147.

Europei ca anexa la Recomandarea 1201 adoptată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în 1993, prevede în art. 1 o definiţie a minorităţii naţionale, conform căreia aceasta este un grup de persoane care:

a) locuiesc pe teritoriul statului ai cărui cetăţeni sunt;

b) întreţin legături vechi, profunde şi durabile cu acest stat;

c) prezintă caracteristici etnice, culturale, religioase sau lingvistice specifice;

d) sunt suficient de reprezentative, chiar fiind puţin numeroase faţă de restul populaţiei acestui stat sau a unei regiuni a acestuia;

e) sunt animate de voinţa de a păstra împreună ceea ce reprezintă identitatea lor comună, cu deosebire cultura, tradiţiile, religia sau limba lor.

Recomandarea 1134 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, adoptată la 1 februarie 1990, prevede că minorităţile naţionale sunt „grupuri separate sau distincte, bine definite şi stabilite pe teritoriul unui stat, ai cărui membri sunt cetăţeni ai acelui stat şi prezintă anumite caracteristici religioase, lingvistice, culturale sau altele, care îi deosebesc de majoritatea populaţiei”[1)].

Curtea Internaţională Permanentă de Justiţie a formulat în 1930 o definiţie a minorităţii naţionale, într-o cauză asupra căreia s-a pronunţat. Astfel, Curtea a socotit că printr-o comunitate etnică se înţelege „un grup de persoane trăind într-o anumită ţară sau localitate, având o rasă, religie, limbă şi tradiţii proprii şi unite prin această identitate de rasă, religie, limbă şi tradiţie printr-un sentiment de solidaritate, cu o dorinţă de a-şi prezerva tradiţiile, menţinând felul de practicare a cultului, asigurând educaţia şi creşterea copiilor lor în concordanţă cu spiritul şi tradiţia rasei lor şi dându-şi asistenţă mutuală”[2)].

Convenţia-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale din 1 februarie 1995 nu a consacrat o definiţie a minorităţii naţionale. Documentul respectiv face, însă, referire la câteva repere semnificative pentru identificarea unei astfel de comunităţi etnice: limbă comună, religie, tradiţii şi patrimoniu cultural. Este, însă, dreptul fiecărui stat să identifice şi să recunoască minorităţile existente pe propriul teritoriu.

Limba, obiceiurile, datinile şi tradiţiile respectate de o anumită comunitate etnică în mod statornic, consecvent şi transmise astfel de la o generaţie la alta, credinţele religioase, stilul de viaţă, deprinderile socio-profesionale, modul unitar de raportare la anumite valori ale comunităţii, precum şi la viaţa socială în general sunt factori catalizatori şi unificatori ai sentimentului de apartenenţă comună la o anumită comunitate etno-culturală, pe care o numim îndeobşte **minoritate etnică**, **grup etnic** ori **minoritate naţională**. Este uşor identificabilă la orice comunitate etnică, conştientă de sine, o solidaritate de grup, semn că toţi membrii grupului se recunosc ca purtători ai aceloraşi particularităţi identitare din punct de vedere etnic şi sunt animaţi de

---

[1)] *A. Năstase*, op. cit., p. 339.

[2)] *G. Gilbert*, The Council of Europe and Minority Rights, în Human Rights Quaterly no. 1/1996, p. 164. A se vedea şi *G. Andreescu*, op. cit., p. 103. A se vedea şi *I. Niţă*, Conflicte etnice şi soluţii teritoriale. Studiu de caz: Declaraţia de independenţă a Kosovo, în Revista Română de Drept Internaţional nr. 6/2006, p. 3.

voinţa de a transmite noilor generaţii, asemenea particularităţi pe care le şi protejează ca atare, pentru a nu-şi altera substanţa şi modalităţile ori formele de exprimare.

Este o cerinţă esenţială ca persoanele care îşi declară apartenenţa la o anumită minoritate naţională existentă într-un stat, să aibă calitatea de cetăţean al acestuia. Nu poţi fi cetăţean al unui stat şi să te manifeşti ca minoritar pe teritoriul altuia, pretinzând că ai afiliaţie etnică cu persoanele – cetăţeni ai statului respectiv – care şi-au exprimat apartenenţa etnică la un anumit grup minoritar, astfel recunoscut de statul în cauză. Alta este situaţia, când aflată pe teritoriul unui stat, o persoană, cetăţean străin, pretinde acestuia să nu o discrimineze pe motive etnice, ori să-i recunoască anumite drepturi ce ar decurge din apartenenţa sa la o comunitate etnică existentă pe teritoriul acestuia.

În practica statală pot apărea situaţii ce ţin tocmai de dreptul la identitate, în care nu i se pot impune statului (obligat corelativ să asigure realizarea dreptului la identitate), să întreprindă anumite acţiuni sau activităţi, ori să permită unor persoane străine care îşi afirmă apartenenţa la o minoritate etnică existentă pe teritoriul acestuia, să desfăşoare o anumită activitate cu semnificaţie etnică, pe care acel stat ar fi în măsură să o realizeze, dacă de aceasta ar beneficia sau dacă ar fi cerută de cetăţenii săi. Sigur, statul este ţinut să nu întreprindă, de pildă, niciun act discriminatoriu pe criterii etnice, religioase ş.a.m.d., care să afecteze o persoană aflată pe teritoriul său, indiferent dacă aceasta îi este sau nu cetăţean.

Statul nu poate, însă, să autorizeze, de pildă, pe teritoriul său o procesiune cu semnificaţie etnică la care să participe cu preponderenţă persoane care nu îi sunt cetăţeni. Alta este situaţia dacă la o astfel de procesiune autorizată de stat aparţinând unei minorităţi naţionale recunoscute pe teritoriul său, ar participa şi cetăţeni ai altui stat care au afinităţi etnic cu grupul etnic respectiv. Prin urmare, art. 6 îi vizează, în principiu, pe cetăţenii români, dar poate fi invocat în anumite condiţii şi de alte persoane. Această concluzie decurge chiar din formularea art. 6 alin. (2) din Constituţie, care se referă în general la persoane nu limitativ la cetăţenii români. Persoanele respective pot fi titulare ale dreptului la identitate consacrat în Constituţie, chiar dacă nu locuiesc statornic pe teritoriul României.

Trebuie să facem o diferenţă între identificarea unui grup etnic potrivit unor criterii tradiţionale şi recunoscute ca atare (limbă, cultură, religie, tradiţii) şi accesul acestora la anumite drepturi ce ţin de exprimarea identităţii etnice, recunoscute constituţional de un stat oarecare. Acesta este obligat să recunoască propriilor cetăţeni, aparţinând unei minorităţi naţionale existente pe teritoriul său, toate drepturile ce ţin de condiţia sa etnică particulară. Statul în cauză nu va avea, însă, o astfel de obligaţie şi faţă de persoane identificabile etnic cu cetăţeni ai săi, dacă, de pildă, ar fi vorba de alocarea unor surse bugetare[1]. Prin urmare, putem conclude că în principiu, art. 6 alin. (1) din Constituţie se aplică în sens restrâns cetăţenilor săi aparţinând minorităţilor naţionale, dar pentru anumite aspecte ce ţin de realizarea dreptului la identitate, are vocaţia să-l invoce şi persoana care nu are cetăţenia română.

---

[1] În acest sens, *G. Andreescu*, op. cit., p. 103-104.

Aceeași concluzie se desprinde lesne și din art. 27 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat în 1966 și ratificat de România, care prevede că „în statele în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanele aparținând acestor minorități nu pot fi lipsite de dreptul de a avea în comun cu ceilalți membri ai grupului lor, viața lor culturală, de a profesa și practica propria lor religie sau de a folosi propria lor limbă". Textul din pact referitor la titularii dreptului la identitate fiind unul general, rezultă că sfera destinatarilor săi depășește pe cea a cetățenilor statului respectiv[1].

Au existat și alte preocupări în cadrul unor organisme din structura ONU pentru definirea conceptului de minoritate națională. Astfel, Subcomisia ONU pentru prevenirea discriminării și protecția minorităților, a precizat că termenul de **minoritate** include numai acele grupuri nedominante ale populației unei stat, care posedă și doresc să-și mențină tradiții sau caracteristici etnice, religioase sau lingvistice stabile, evident diferite de cele ale restului populației. Asemenea minorități trebuie să includă un număr suficient de persoane, pentru a putea dezvolta astfel de caracteristici. Membrii unor asemenea minorități trebuie să fie loiali statului ai căror cetățeni sunt"[2].

În plan teoretic are notorietate definiția formulată de Francesco Capotorti, potrivit căreia **minoritatea** este „un grup numeric inferior restului populației unui stat, în poziție nedominantă, ai cărei membri – cetățeni ai statului – posedă, din punct de vedere etnic, religios sau lingvistic, caracteristici diferite de cele ale restului populației și care manifestă, chiar și în mod implicit, un sentiment de solidaritate cu scopul de a prezerva cultura, tradițiile, religia lor[3]".

Există în ordinea juridică națională o cvasi definiție legală a minorității naționale formulată de legiuitorul ordinar din perspectiva aplicării art. 62 alin. (2) din Constituție, care permite organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale să dobândească, în condițiile Legii electorale, reprezentare parlamentară. Astfel, potrivit art. 56 alin. (3) din Legea nr. 208/2015, **minoritatea națională** este acea etnie care este reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale. Sigur, textul menționat nu consacră o definiție în sensul obișnuit al cuvântului, fiind, mai mult o semnificație sau termen explicativ dat de Parlament unei comunități de cetățeni români care are vocația de a căpăta reprezentare parlamentară prin intermediul unei organizații înființate legal care participă ca un competitor la alegerile pentru desemnarea deputaților și senatorilor[4].

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *G. Andreescu*, op. cit., p. 103.

[2] *C. Ionescu*, Privire generală asupra statutului constituțional și legal al minorităților naționale în România în epoca modernă și contemporană, în *D. Dănișor, D.C. Dănișor* (coord.), Dreptul la identitate. Le droit a l'identite, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 72. A se vedea și *C. Jura*, Drepturile omului. Drepturile minorităților naționale, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 15.

[3] *C. Jura*, op. cit., p. 16.

[4] Art. 3 din Proiectul de Lege privind statutul minorităților naționale din România, depus la Parlament în 2005 (Pl-x nr. 502 din 1 iunie 2005) prevede că „prin minoritate națională se înțelege orice comunitate de cetățeni români, care trăiește pe teritoriul României din momentul constituirii statului modern, numeric inferioară populației majoritare, având propria

În opinia noastră este discutabilă orice definiție legislativă a termenului de națiune sau minoritate națională, în condițiile în care o astfel de definiție nu există în vreun document internațional.

Orice definiție legislativă a minorității naționale poate fi abrogată sau modificată de către o voință legislativă majoritară ulterioară, apărând astfel pericolul unei instabilități și insecurități juridice, într-un domeniu atât de sensibil, cum este cel legat de statutul minorităților naționale. La fel de neoportună este listarea minorităților naționale cuprinse într-o lege. În avizul Comisiei de la Veneția în legătură cu proiectul de lege privind statutul minorităților naționale din România, transmisă Parlamentului spre dezbatere și adoptare la 1 iunie 2005, se precizează că includerea în lege a unei definiții a termenului de „minoritate națională" nu este nici indispensabilă pentru a deveni operațională, nici nu este cerută de standarde internaționale[1)].

Mai evocăm aici un document internațional care deși nu își propune să definească noțiunea de minoritate națională este relevant pentru statutul acestora. Astfel, Recomandarea 1735 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei adoptată la 26 ianuarie 2006 prevede că „minoritățile naționale în sine nu au personalitate juridică și nu pot răspunde din punct de vedere legal și de aceea nu pot fi parte la contracte sau convenții. Totuși, ele trebuie să constituie obiectul unei protecții colective, iar membrii lor trebuie să se bucure de dreptul de a activa, în apărarea identității minorității naționale respective și a drepturilor lor culturale, fie ca cetățeni ai statului, fie ca membri ai diferitelor asociații cu personalitate juridică. Aceste drepturi nu au o bază teritorială și recunoașterea și protecția lor trebuie organizată deopotrivă la nivelul fiecărui stat-națiune și la nivel național".

§4. Tipuri de identitate etno-culturală

Deși niciun document internațional nu a reușit să impună o definiție consensual acceptabilă și funcțională în raport cu diversitatea comunităților ori grupurilor etnice minoritare existente în diferite state, conținutul dreptului la identitate a fost totuși conturat cu destulă precizie. Adunarea Constituantă din 1991 a reușit să cuprindă într-un text unitar patru tipuri de identitate etnoculturală, care pot fi regăsite la orice minoritate națională[2)]. Este vorba de:

a) identitatea etnică;
b) identitatea culturală;
c) identitatea lingvistică;
d) identitatea religioasă.

---

identitate etnică, exprimată prin cultură, limbă sau religie, pe care dorește să o păstreze, să o exprime, și să o dezvolte".

[1)] Commision Européenne pour la democratie par le droit (Commission de Venice), Avis no 345/2005, Strasbourg, la 25 octombre 2005, p. 5.

[2)] Vom folosi în această lucrare termenul de *tip de identitate etno-culturală*, întrucât ni se pare mai general și larg cuprinzător al ipostazelor în care se poate manifesta un aspect sau altul al identității etnice, lingvistice, culturale sau religioase ce formează conținutul dreptului la identitate.

Fiecare dintre cele patru tipuri de identitate caracterizează un grup etnic și se regăsește la persoanele care alcătuiesc grupul în cauză. Este important de reținut, că tipurile de identitate prevăzute în art. 6 alin. (1) din Constituție sunt de nivel constituțional, deci nu pot fi modificate sau schimbate decât prin revizuirea conținutului textului constituțional. Tot prin Constituție pot fi adăugate și alte tipuri de identitate. Legiuitorul ordinar nu are această posibilitate, întrucât ar modifica prin fraudă constituțională voința Adunării Constituante. Textul constituțional este clar în privința obligației statului referitoare la garantarea tipurilor de identitate etnoculturală. Adunarea Constituantă a limitat intervenția statului în două direcții: recunoașterea celor patru tipuri de identitate etno-culturală și garantarea exercițiului dreptului la identitate în privința fiecărui tip de identitate, persoanelor aparținând minorităților naționale. Cât privește garantarea dreptului la identitate, Constituția îl circumscrie la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității etno-culturale. Alte modalități de exercitare a dreptului la identitate etno-culturală sunt implicit excluse chiar de Constituție.

Inițial, Tezele proiectului de Constituție au prevăzut că statul român „recunoaște și garantează dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității tuturor minorităților naționale, în toate domeniile vieții economice, politice, culturale, religioase, juridice și sociale". Tezele nu au identificat tipurile de identitate etnoculturală prin care minoritățile naționale se pot exprima în plenitudinea drepturilor lor. Se poate vedea cu ușurință că în cadrul Comisiei care a elaborat proiectul Tezelor, nu s-a conturat de la început un punct de vedere clar cu privire la conținutul propriu-zis al dreptului la identitate. Au fost enunțate doar domeniile în care „identitatea minorităților" poate fi exprimată.

Textul constituțional cuprins în art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală este mult superior formulării din teze. Legiuitorul Constituant a avut înțelepciunea să structureze conținutul dreptului la identitate, ceea ce are ca urmare extinderea câmpului de manifestare etnoculturală a persoanelor aparținând minorităților naționale. În al doilea rând, neprecizându-se domeniile vieții sociale în care persoanele respective își pot exprima identitatea, acestea se pot manifesta în orice domeniu. Această concluzie capătă importanță particulară în raport comparativ cu reglementări legislative din alte țări ale dreptului la identitate.

Să menționăm aici, ca un studiu de speță, că potrivit noii legislații franceze, de la 11 aprilie 2011, în acest stat este interzisă ascunderea chipului persoanelor în spațiul public, ignorarea acestei interdicții fiind sancționată cu amendă penală de 150 de euro, sau alternativ cu îndeplinirea de către persoana sancționată a unui stagiu de cetățenie, destinat să-i reamintească acesteia valorile republicane ale toleranței și respectului pentru demnitatea umană, precum și obligațiile pe care traiul în societate le implică"[1]. Această reglementare normativă, constatată ca fiind constituțională de către Consiliul Constituțional, are relevanță practică pentru femeile care pe teritoriul Franței își acoperă în public chipul din motive identitare de natură religioasă, cu un văl *burqa* sau *niqab*.

---

[1] A se vedea *C. Brumar*, Dreptul la respectarea vieții private. Libertatea de religie, în Curierul Judiciar nr. 8/2014, p. 531.

Interdicția respectivă, deși este un act de suveranitate națională – pe care nu îl discutăm – poate fi privită de către cetățenii francezi de religie islamică, ca un afront adus unui aspect al dreptului lor la identitate religioasă recunoscut de documentele internaționale, ratificate de statul francez. Acestea sunt aspecte care în anumite condiții sociale pot da naștere la tensiuni interetnice cu rezultate imprevizibile, dacă nu sunt suficient de rațional gestionate de puterea de stat, dar și de societatea civilă, în special de media.

Să recunoaștem că și în România există ținute tradiționale purtate de femeile și bărbații din unele comunități de țigani din vechiul regat, precum și din Transilvania. Există, de asemenea, port tradițional pentru fiecare minoritate națională. România nu a introdus în legislația sa nicio restricție vestimentară.

Să ne închipuim ipotetic că Parlamentul României ar interzice purtarea în public a anumitor ținute cu semnificație etnică identitară. Evident, reglementările respective ar cădea sub incidența art. 4 alin. (2) și a art. 6 alin. (1) din Constituție, putând fi declarate neconstituționale prin decizie a Curții Constituționale. Să ne închipuim, tot ipotetic că ținutele specifice etniei țigănești ar fi purtate la Paris. Persoanele respective nu ar cădea sub incidența legislației franceze pe care am menționat-o, ceea ce ar da naștere la un regim juridic diferențiat aplicat femeilor, care ar dori, din motive religioase să poarte *burqa* sau *niqab*, față de femeile țigănci, care ar putea să poarte nestingherite, multiple fuste, ca port tradițional al etniei țigănești. Aceste exemple arată cât de diverse pot fi aplicațiile identității etnice și cât de importantă este precizarea legală a dreptului la identitate.

Revenind la tema domeniilor în care are relevanță și se aplică dreptul la identitate, trebuie menționat că Legiuitorul Constituant nu a reținut, așa cum am mai arătat, și identitatea politică, așa cum lăsau să se înțeleagă Tezele pentru proiectul de Constituție. Comisia constituțională care a elaborat proiectul a respins un amendament al grupului parlamentar al UDMR din Camera Deputaților, care propunea dreptul la dezvoltarea, și exprimarea identității tuturor minorităților naționale, între altele și în domeniul vieții politice, pe motiv că „identitatea politică se regăsește în dreptul de asociere, inclusiv prin constituirea de partide politice"[1)].

Opinia Comisiei era evident greșită, întrucât atât dreptul de asociere, cât și dreptul de a constitui partide politice pot fi exercitate de orice cetățean, indiferent de naționalitatea pe care o are. Constituția nu a garantat pluralismul politic și dreptul de asociere pe criterii etnice, ci, ca principiu și, respectiv, ca drept subiectiv, ai cărui destinatari sunt în condiții de deplină egalitate, toți cetățenii români, fără discriminare, inclusiv pe criterii etnice.

Cu toate acestea, elemente ce țin chiar de substanța identității unui grup etnic minoritar își găsesc rezolvarea și în domeniul vieții politice chiar din perioada activității Adunării Constituante. Astfel, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale sunt asimilate partidelor politice din punct de vedere electoral. Legea nr. 208/2015 prevede în art. 52 alin. (1^2) că pot depune candidaturi în alegerile parlamentare organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale.

[1)] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 119.

Au aceeaşi vocaţie şi organizaţiile fără reprezentare parlamentară, dacă au statut de organizaţie de utilitate publică şi prezintă Biroului Electoral Central o listă de membrii cuprinzând un număr de cel puţin 15% din numărul total al cetăţenilor români, care la ultimul recensământ s-au declarat că aparţin minorităţii respective. Mai mult chiar, pot căpăta reprezentare parlamentară în Camera Deputaţilor organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale în condiţiile prevăzute de art. 62 alin. (2) din Constituţie şi ale art. 56 alin. (1) din Legea nr. 208/2015. Astfel, în Camera Deputaţilor se constituie în fiecare legislatură grupul parlamentar al minorităţilor naţionale a cărui voinţă politică se va converti de fiecare dată în decizii parlamentare.

Din păcate, însă, acest grup parlamentar nu se manifestă cu evidenţă ca susţinător al identităţii minorităţilor naţionale, ci mai ales ca o anexă de vot a majorităţii parlamentare, sporindu-i acesteia puterea cu 18 adeziuni, binevenite pentru aprobarea unor decizii legislative sau politice importante. Nu am avea motive să nu includem aici şi activitatea parlamentară şi, în general politică, a UDMR care are o experienţă politică bogată în procesul de guvernare, reuşind să reprezinte interesele identitare ale minorităţii maghiare la nivel parlamentar, precum şi al administraţiei centrale şi locale.

Adunarea Constituantă nu a reţinut nici „identitatea juridică", ca o formă a identităţii etnice, deşi o asemenea identitate poate fi constatată la etnia ţigănească, în care şatra este condusă de un bulibaşe care are şi funcţia de judecător pentru soluţionarea litigiilor ivite între membrii comunităţii respective. Este, astfel, cunoscută instituţia staborului, ca o instanţă, fără recunoaştere procedurală în legislaţia românească, care asigură rezolvarea litigiilor interne fie de natură civilă, fie penală în care părţi sunt membrii ai comunităţii respective. Cei care sunt învestiţi cu dreptul de a judeca pe membrii comunităţii sunt numiţi judecători de stabor sau krisnitori[1)].

Am trecut în revistă într-o succintă înşiruire, domeniul vieţii politice în care o minoritate naţională poate să se exprime prin persoanele care o compun, deşi aşa cum am menţionat, Adunarea Constituantă nu a consacrat o identitate de factură politică a grupurilor etnice existente pe teritoriul României. Nu este vorba aici de o omisiune, care ar putea fi, eventual, reevaluată printr-o revizuire constituţională. Să ne explicăm: atunci când o persoană – cetăţean al unui stat, indiferent de grupul etnic, majoritar sau minoritar, din care ar face parte – se manifestă în plan politic, o face, în primul rând, ca alegător. În această calitate, cetăţeanul îşi exprimă consimţământul şi adeziunea faţă de un anumit program de guvernare. El îşi va da votul potrivit convingerilor sale politice, care pot să aibă, eventual, şi o motivaţie etnică. Cu alte cuvinte, cetăţeanul român de naţionalitate maghiară sau albaneză nu votează obligatoriu sau exclusiv pe criterii etnice, votul său fiind liber şi secret. Ar fi şi riscant din punct de vedere social să admitem formal că există un „vot etnic", identificabil la o parte din corpul electoral şi un vot politic la o altă parte a acestuia.

Voinţa politică de tip electoral a cetăţenilor români este unitară, nu poate fi fragmentată pe criterii etnice. O problemă practică, care s-ar putea pune, este posibilitatea constituţională a înfiinţării unor partide politice pe criterii etnice. Formal, nu

[1)] La Sibiu funcţionează un aşa-zis tribunal ţigănesc prezidat de regele ţiganilor.

există un impediment de factură constituţională pentru înregistrarea unui astfel de partid, dar acest lucru nu poate fi interpretat în sensul existenţei unei identităţi de tip politic a unui grup etnic.

Comunităţile etnice, ca şi naţiunile de altfel, nu au o **identitate politică**; ele au o voinţă politică şi o pot exprima printr-o mulţime de modalităţi formale, adică recunoscute printr-un act de putere statală. Identitate politică poate avea statul sau structuri ale acestuia, în condiţiile şi limitele prevăzute în legislaţia constituţională sau ordinară. Identitatea politică a unei entităţi organizatorice ţine de accesul la exercitarea puterii.

Minorităţile naţionale neavând personalitate juridică, nu pot avea ca atare vocaţia de a-şi asuma puterea în stat. Desigur, prin formaţiuni politice reprezentate în Parlament sau în alte organisme de guvernare contribuie la activitatea decizională a statului, fie la nivel central, fie local, dar nu exercită ele însele acte de putere.

Comisia constituţională pentru elaborarea proiectului de Constituţie a primit două amendamente care preconizau interdicţia constituţională a înfiinţării unor partide etnice. Primul amendament, prezentat de un membru al grupului parlamentar al F.S.N. din Camera Deputaţilor prevedea că „Singurul criteriu care stă la baza constituirii şi recunoaşterii partidelor politice este cel politic". Al doilea amendament, provenit din aceeaşi zonă a configuraţiei politice parlamentare, stipula că „partidele politice se constituie numai pe criterii politice şi îşi desfăşoară activitatea în condiţiile legii"[1)].

Ambele amendamente au fost respinse de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţie pe motiv că încalcă dreptul de asociere recunoscut oricărei persoane, indiferent de origine etnică, şi principiul pluralismului şi că nu ar fi de esenţa partidului politic să cucerească puterea. Comisia a adus în sprijinul motivaţiei sale şi faptul că în unele state există partide care se constituie şi pe un criteriu etnic[2)].

Atunci când vorbim de identitatea etnică a unei minorităţi naţionale, ne referim la faptul că membrii ei se consideră pe sine componenţi ai acesteia şi sunt percepuţi astfel de către toţi ceilalţi cetăţeni ai statului, precum şi de alte state şi organizaţii internaţionale. Deşi Constituţia menţionează distinct identitatea etnică, cea lingvistică, culturală şi religioasă, aceste tipuri de identitate se află şi se manifestă într-o strânsă întrepătrundere şi unitate[3)]. Nu se poate face o distincţie foarte clară între una şi alta dintre aceste patru tipuri de identitate.

[1)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 122.

[2)] Ibidem.

[3)] În literatura de specialitate s-a spus că identitatea etnică este de fapt o sumă de identităţi locale săteşti şi orăşeneşti în care sunt încorporate identităţi individuale; prin identitatea etnică se realizează acea fuziune între teritoriu, limbă şi popor, legitimate printr-o genealogie şi un spaţiu conceptualizat ca atare; de aceea, existenţa individului îşi găseşte repere de identitate în sistemele şi structurile psihologice, sociale şi de alt tip prin care se exprimă grupul (a se vedea *D. Marc*, Protejarea identităţilor culturale în procesele globale prin cercetarea, conservarea şi valorificarea patrimoniului cultural etnologic din mediul multietnic) Studiu de caz: valori identitare în judeţele Mureş, Harghita şi Covasna. Interculturalitate, multiculturalitate, Ed. Muzeului Naţional al Literaturii Române, 2013, p. 13.

Vom încerca, totuşi, să identificăm câteva elemente definitorii pentru fiecare tip de identitate, cu toate că acestea sunt fragile din punctul de vedere al capacităţii de fixare stabilă a unor particularităţi etnice evidente, întrucât la fiecare minoritate naţională identitatea etnică se manifestă diferit, ceea ce ne conduce, logic, la concluzia că cel puţin în cazul României, am putea vorbi teoretic, de cel puţin 20 de tipuri de identitate etnică, incluzând aici şi elementele identităţii etnice a majorităţii româneşti. Ne vom referi, astfel, la identitatea etnică ca sumă valorizatoare a tuturor celorlalte tipuri de identitate: culturală, lingvistică şi religioasă.

Identitatea etnică are rolul unei identităţi de gen, iar celelalte tipuri de identităţi, sunt identităţi specii, care se regăsesc uniformizator în identitatea etnică. Vom include aici pe lângă limba vorbită, obiceiurile străvechi, tradiţiile şi datinile, portul vestimentar, arhitectura caselor, ocupaţiile profesionale tradiţionale, elemente de structură socială, modelele de raportare a membrilor comunităţii etnice la autorităţile publice, relaţiile sociale între membrii comunităţii etnice etc. Religia, deşi este în principiu un factor unificator în cadrul unei comunităţi etnice, poate să difere în funcţie de opţiunile individuale ale membrilor comunităţii. Astfel, de pildă, în cadrul comunităţii maghiare, în care unii autori includ şi secuii, unii membri ai acesteia aparţin cultului romano-catolic, alţii Bisericii Reformate, Bisericii Unitariene, Bisericii Evanghelice Luterane, cultului greco-catolic, Bisericii Babtiste etc. şi chiar Bisericii Ortodoxe.

§5. Articularea dreptului la identitate cu criteriile nediscriminării

Art. 6 alin. (2) din Constituţie repune pe soclul său legitim principiul egalităţii depline între cetăţenii statului român, care datorită importanţei sale fundamentale pentru aşezarea unei societăţi pe baze autentic democratice ar fi trebuit să fie consacrat ca atare printre principiile generale ale sistemului politic românesc enunţate de Legea fundamentală în Titlul I. Textul constituţional se referă la „principiile de egalitate", inducând o confuzie în înţelegerea raporturilor statului român cu cetăţenii săi.

În doctrina constituţională nu se vorbeşte despre mai multe principii de egalitate, situaţie în care s-ar pune problema fie a ierarhizării acestora – ceea ce ar fi fost absurd – fie, mai degrabă, a clasificării ori enunţării acestora. Oricum, art. 6 alin. (2) din Constituţie introduce o limită constituţională a protecţiei dreptului la identitate. Textul enunţat are ca destinatari orice autoritate publică care exercită putere statală. În plus, Parlamentul şi Guvernul au competenţa de a impune, prin ordinea normativă ce o instituie particularilor – persoane fizice şi juridice – să respecte măsurile de protecţie ordonate de statul român pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii etnice, culturale, lingvistice şi religioase a persoanelor ce aparţin minorităţilor naţionale.

Se cuvine evidenţiat şi un alt aspect: este inacceptabil să se facă diferenţieri, inegalităţi între persoanele aparţinând minorităţilor naţionale care beneficiază de dispoziţiile art. 6 alin. (1) din Constituţie. Toţi aceşti destinatari direcţi şi exclusivi ai textului constituţional – persoane fizice şi, după caz, persoane juridice – trebuie să se

situeze pe o deplină egalitate, fiecare fiind în măsură să beneficieze de măsurile de protecție pe care urmează să le ia statul prin organismele sale competente.

Angajamentul statului de a lua măsuri de protecție în sprijinul exercitării libere și în condiții de deplină egalitate cu ceilalți cetățeni ai statului, nu este un impediment constituțional pentru stat de a interzice anumite tradiții identitare specifice, după caz unei etnii sau alteia, care aduc atingere unor valori sau norme de conviețuire socială ocrotite de lege.

Cât privește criteriile nediscriminării de care beneficiază persoanele aflate sub incidența art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală, acestea sunt, în primul rând, cele la care se referă art. 4 alin. (2) din Constituție, care au relevanță în economia art. 6. O.G. nr. 137/2000, republicată[1)], este un bun indiciu pentru domeniile în care, statul poate adopta măsuri de protecție a dreptului la identitate, precum și pentru prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare ce pot afecta persoanele aparținând minorităților naționale.

Secțiunea a 6-a. Statul român și diaspora română

Constituantul a ridicat la valoarea de principiu constituțional o dispoziție inexistentă în constituțiile anterioare ale țării. Este vorba de dispoziția referitoare la angajamentul statului de a sprijini legăturile sale cu românii din diaspora. Scopul acestei dispoziții este enunțat expres în art. 7: „păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, cu respectarea legislației statului ai cărui cetățeni sunt". În concepția Constituantului, nu s-a făcut nicio diferențiere între românii cetățeni ai statelor vecine sau cetățeni ai unor state îndepărtate; nu s-a făcut, de asemenea, vreo deosebire nici între grupurile compacte de români din alte țări și românii priviți ca indivizi. Cu atât mai mult trebuie strânse legăturile între grupările compacte de români și statul român, firește, fără a afecta suveranitatea statului în care trăiesc comunitățile respective.

Secțiunea a 7-a. Pluralismul – garanție a democrației constituționale

Un alt principiu constituțional – adevărată piatră de încercare pentru procesul de democratizare – este pluralismul. În doctrina constituțională pluralismul este înțeles, în sens restrâns, ca pluralism politic. În sens larg, acestuia i se adaugă pluralismul sindical, cultural, artistic, filozofic, religios ș.a.

[1)] M.Of. nr. 166 din 7 martie 2014.

Pluralismul politic sugerează existenţa în societate a unei pluralităţi de partide sau formaţiuni politice care se constituie şi acţionează în condiţii de deplină egalitate de tratament din partea statului. În aceste condiţii, pluralismul apare ca o garanţie pentru fiecare partid sau forţă politică că un alt partid nu va putea acţiona pe ascuns, cu mijloace ilegale, impunându-şi voinţa şi interesele asupra celorlalţi.

Coexistenţa mai multor forţe politice adverse, toleranţa, dialogul, competiţia pentru câştigarea aderenţilor reprezintă esenţa societăţilor pluraliste, a democraţiei constituţionale. Deşi art. 8 din Constituţie în ansamblul său circumscrie pluralismul la latura sa politică, şi anume la activitatea partidelor politice, din alin. (1) al art. 8 se desprinde concepţia generală a Constituantului potrivit căreia „pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale".

Într-o societate democratică, pluralismul se manifestă sub o diversitate de forme. Alături de pluralismul politic şi cel ideologic de care acesta este conexat, se poate vorbi de un pluralism cultural, religios ş.a.

Dintre toate formele de pluralism, cel mai important este, desigur, pluralismul politic care, de altfel, este definitoriu pentru regimul politic democratic. Celelalte forme de pluralism au o importanţă mai redusă pentru actul de guvernare, de exercitare a puterii democratice. În plan social general, fiecare formă de pluralism are importanţa sa specifică.

Potrivit principiului pluralismului, într-o societate cu adevărat democratică fiecare formă de organizare socială reprezentând interesele legitime ale cetăţenilor se bucură de o egalitate de tratament din partea statului. Ca atare, nu există grupuri privilegiate, organisme dominante unele faţă de altele. Singura condiţie pusă tuturor acestora este de a se conforma prescripţiilor legale.

În concordanţă cu principiul pluralismului, Constituţia statorniceşte libertatea de constituire şi funcţionare a partidelor politice, precum şi a sindicatelor. În concepţia Constituantului, partidele politice sunt mediatoare ale voinţei politice a cetăţenilor faţă de guvernant. Astfel, partidele contribuie la definirea şi exprimarea voinţei politice a cetăţenilor. Într-adevăr, partidele forjează interesele diverse ale unor pături sociale, categorii profesionale, grupări religioase, grupuri naţionale minoritare ş.a., într-o voinţă politică unitară şi coerentă şi tind să transpună această voinţă politică în norme de drept, măsuri şi acte administrative, altfel spus, în decizie politică.

Partidele politice sunt însă ţinute să respecte suveranitatea naţională, integritatea teritorială, ordinea de drept şi principiile democraţiei. Potrivit art. 40 alin. (2) din Constituţie, partidele sau organizaţiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau a independenţei României sunt neconstituţionale. Organismul învestit cu autoritatea de a hotărî şi asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic este Curtea Constituţională.

Sindicatele, ca şi partidele politice, sunt corpuri intermediare care definesc, exprimă şi reprezintă anumite segmente ale populaţiei în raporturile acestora cu factorii de guvernare: Parlament, Guvern, Preşedintele României, chiar şi instanţe judecătoreşti.

Potrivit Constituţiei, sindicatele contribuie la apărarea drepturilor şi la promovarea intereselor profesionale, economice şi sociale ale salariaţilor.

Capitolul V
Cetăţenia română

Secţiunea 1. Noţiunea de cetăţenie

Întrucât unul dintre elementele constitutive ale statului este populaţia, apare justificată analiza raporturilor existente între aceasta şi stat, mai precis între fiecare individ, ca membru component al populaţiei şi statul respectiv.

S-a precizat deja, în prima parte a tratatului, că populaţia unui stat se prezintă ca o entitate compozită sub aspectul specificului raporturilor politice şi juridice pe care le are fiecare membru al populaţiei cu statul pe teritoriul căruia trăieşte populaţia respectivă. Din acest punct de vedere, populaţia unui stat este formată din cetăţenii acestuia, la care se adaugă străinii şi, după caz, apatrizii.

Este un adevăr evident prin simplitatea sa că între stat şi cetăţenii săi se încheagă o multitudine de raporturi de natură diversă. Dintre acestea ne interesează în special acele raporturi care definesc legătura intimă, obiectiv necesară între stat şi cetăţenii acestuia.

O asemenea legătură nu este întâmplătoare, ea s-a format de la sine, printr-un proces îndelungat în care atât populaţia, cât şi forţa publică au conştientizat legăturile lor reciproce, de intercondiţionare. Locuind pe un anumit teritoriu şi, mai târziu, organizându-se politic pe acesta, populaţia se identifică atât cu teritoriul respectiv, cât şi cu forma de organizare politică, adică cu statul. În cadrul acestui proces de conexiuni reciproce, populaţia capătă cu timpul conştiinţa de sine (conştiinţa naţională), care include conştiinţa apartenenţei la un teritoriu determinat şi a comunităţii de interese generale, solidaritatea cu o anumită forţă publică, căreia îi conferă prin vot legitimitate şi reprezentativitate.

Elementele organice ale naţiunii reflectate în conştiinţa naţională, cum sunt limba comună, tradiţiile, cultura comună, religia, specificul organizării vieţii social-economice şi politice formează fondul conceptual şi operaţional al ideologiei naţionale. Pe o asemenea bază, promovarea unei ideologii naţionale bazată pe sistemul axiologic al naţiunii reprezintă un factor de transmitere din generaţie în generaţie a trăsăturilor specifice statului, cum ar fi, de pildă, în cazul statului român, caracterul său naţional, dar şi de propagare şi întărire a raporturilor de apartenenţă a unei persoane fizice la stat, de cultivare a sentimentelor sale naţionale, a ataşamentului individual faţă de valorile sociale, juridice, politice ş.a. ale poporului şi implicit ale statului.

Pe lângă formarea ideologiei naţionale se formează, tot de la sine, în mod firesc şi indiferent de raporturile între naţiune şi minorităţile naţionale, o ideologie a acestora, care va încorpora şi valorifica sistemul lor axiologic (limba maternă, folclorul şi

tradiţiile artistice specifice, cultura, religia). În spiritul autenticei democraţii se impune ca statele să respecte şi să garanteze constituţional aceste valori, în aceleaşi condiţii în care sunt respectate şi garantate valorile, similare ca tip, ale populaţiei omogene şi majoritare din punct de vedere etnic. Cu alte cuvinte, este o cerinţă fundamentală a democraţiei constituţionale, a statului de drept, ca statul să se manifeste – în cadrul raporturilor de cetăţenie – în acelaşi fel faţă de toţi cetăţenii săi, fără nicio discriminare, fără a acorda unora privilegii în dezavantajul altora.

Legătura intimă între stat şi întreaga populaţie care vieţuieşte pe teritoriul său – indiferent de naţionalitate – stă la baza drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, dar şi la baza îndatoririlor lor faţă de stat.

În dreptul constituţional modern, o asemenea legătură este exprimată prin termenul de cetăţenie. Ideea de cetăţenie semnifică în primul rând un raport, o legătură juridică permanentă între un individ şi un stat determinat. În doctrina şi practica jurisdicţională instituţională se consideră că aspectul formal al cetăţeniei nu este suficient pentru definirea acesteia, fiind esenţial ca raporturile de cetăţenie să fie efective şi să se întemeieze pe faptul social al existenţei individului pe teritoriul unui anumit stat, pentru a produce efecte în planul protecţiei acestuia şi al opozabilităţii cetăţeniei sale faţă de un alt stat[1)].

Se cuvine precizat mai întâi că noţiunea de cetăţenie are conotaţii juridice multiple, în funcţie de natura raporturilor juridice în care se manifestă: raporturi de drept internaţional, raporturi de drept constituţional (spre exemplu, drepturile electorale); raporturi de drept administrativ (de exemplu, cererea de dobândire a cetăţeniei române se adresează unei autorităţi a puterii executive); raporturi de dreptul familiei (spre exemplu, dobândirea cetăţeniei române prin adopţie). Rezultă, aşadar, că termenul juridic de cetăţenie are un caracter complex, generat de multitudinea şi de natura ramurilor de drept care îi conferă o haină juridică specifică[2)].

Precizăm că, în opinia noastră, cetăţenia nu este o noţiune juridică – sinteză, constituită prin integrarea şi forjarea într-o unică unitate a caracteristicilor ce i le

---

[1)] A se vedea cazul Nottebahm în diferendul *Lichtensctein v. Guatemala*, soluţionat de Curtea Internaţională de Justiţie, la 6 aprilie 1955 în Dispute Settlement. General Topics, New York, Geneve, 2003, p. 26. A se vedea pentru detalii *G. Elian*, Curtea Internaţională de Justiţie, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1970, p. 99-100; *R. Miga-Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 148-149; *S. Scăunaş*, Drept internaţional public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2002, p. 138. În decizia sa, Curtea a precizat că cetăţenia este o legătură juridică având la bază sa un fapt social de ataşament şi solidaritate efectivă de existenţă, interese, sentimente, alături de drepturi şi obligaţii (...). Se poate spune că ea este expresia juridică a faptului că individul căruia îi este conferită, fie direct prin lege, fie prin actul unei autorităţi este mai strâns legat de populaţia statului care i-o acordă decât de cea a oricărui alt stat.

[2)] În acest sens, prof. Deleanu apreciază cetăţenia ca o instituţie complexă, integrând elemente specifice mai multor ramuri ale dreptului sau, altfel zis, ca o instituţie juridică aflată la confluenţa mai multor subsisteme juridice normative (a se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 16). O opinie similară este exprimată de prof. *I. Muraru*, în Drept constituţional şi instituţii politice, Bucureşti, 1991, p. 48.

imprimă, după caz, dreptul internaţional, dreptul constituţional, dreptul administrativ sau dreptul familiei.

Considerăm că noţiunea juridică de cetăţenie rezultă cu preponderenţă din ştiinţa dreptului constituţional, respectiv din dreptul constituţional, celelalte ramuri ale dreptului reglementând, mai degrabă, modurile de dobândire sau pierdere a cetăţeniei decât conţinutul propriu-zis al acesteia.

Nu este mai puţin adevărat că şi alte ştiinţe sociale, cum ar fi, de pildă, sociologia politică[1)] sau politologia[2)] conferă noţiunii de cetăţenie un conţinut specific din perspectiva acestora.

În doctrină se susţine constant că cetăţenia poate fi privită atât ca instituţie juridică, cât şi ca statut al persoanelor cărora li se recunoaşte calitatea de cetăţean al unui anumit stat[3)].

Ca instituţie juridică, cetăţenia este privită ca ansamblu de norme juridice care reglementează modul de dobândire sau pierdere a calităţii de cetăţean, adică raporturile sociale de cetăţenie. Cât priveşte aprecierea cetăţeniei ca o condiţie juridică sau statut ale individului – exprimate prin drepturile şi îndatoririle sale individuale – credem mai degrabă că aceasta trebuie considerată izvorul drepturilor subiective garantate de stat prin Constituţie propriilor cetăţeni, şi nu ca statut al unor indivizi. Ca atare, calitatea de cetăţean al unui anumit stat conferă persoanei respective dreptul de a exercita drepturile şi libertăţile fundamentale, dar şi obligaţia de a-şi înfăptui îndatoririle constituţionale faţă de stat, cu alte cuvinte, de a căpăta un anumit statut juridic.

Statutul juridic al individului nu este garantat atât de drepturile subiective recunoscute şi garantate de Constituţie, cât de calitatea sa de cetăţean al unui stat, în virtutea căruia el dobândeşte drepturile respective şi îşi asumă anumite îndatoriri.

Dincolo de aspectele juridice ale cetăţeniei se impune a fi, totodată, observat şi conţinutul politic al acesteia. Este astfel uşor de remarcat că cetăţenia are şi un suport politic, nu numai prin faptul că stabilirea şi modul ei de reglementare reprezintă expresia voinţei suverane a poporului, ci îndeosebi pentru că fiecare cetăţean participă în această calitate la exercitarea puterii, revenindu-i, prin abstractizare, o „porţiune" din puterea suverană a poporului. Cu alte cuvinte, cetăţenia acordă dreptul unei persoane fizice, membru al populaţiei care locuieşte într-un anumit stat, să se

---

[1)] Din perspectivă sociologică, cetăţenia este definită ca un status uzual şi reprezintă calitatea de membru al unui stat-naţiune, fiind conferită de la naştere sau prin proceduri juridice în cazuri de emigrare dintr-un stat în altul [*C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar de sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 95].

[2)] Din perspectivă politologică, cetăţenia este o relaţie dinamică între un cetăţean şi naţiunea sa. Potrivit acestei concepţii, noţiunea de cetăţenie cuprinde reguli referitoare la ceea ce ar putea să facă (să voteze), la ceea ce trebuie să facă (să plătească impozite şi taxe) şi la ceea ce ar putea să refuze să facă (*J.M. Shaphritz*, Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1983, p. 95). Din aceeaşi perspectivă, cetăţenia este definită ca o calitate juridică a cetăţeanului care sintetizează ansamblul relaţiilor social-economice, politice şi juridice dintre acestea şi un anumit stat (*S. Tămaş*, Dicţionar politic. Instituţiile democraţiei şi cultura civică, Ed. Academiei, Bucureşti, 1993, p. 41).

[3)] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 16; *I. Muraru*, op. cit., p. 48.

manifeste politic, adică să voteze şi să fie ales în organele reprezentative ale puterii sau ale administraţiei publice locale, ori să ocupe înalte demnităţi şi funcţii publice în aparatul de guvernare. Astfel, o persoană fizică participă la exercitarea puterii (prin reprezentare sau prin referendum), poate fi numită în funcţii şi demnităţi publice numai dacă are calitatea de cetăţean român şi dacă are domiciliul în ţară.

În general, cetăţenia este definită ca fiind apartenenţa unei persoane la un anumit stat. Precizăm că această apartenenţă este deopotrivă politică şi juridică. În literatura de specialitate s-au formulat şi alte definiţii, unele dintre ele fără suport ştiinţific[1)].

Se poate observa cu uşurinţă că termenul de apartenenţă este ambivalent. Apartenenţa unei persoane la un anumit stat nu exprimă o legătură unilaterală, ci una reciprocă între cele două entităţi. Cu alte cuvinte, nu numai cetăţeanul este legat de stat, ci şi statul este legat de cetăţean. Această legătură are în primul rând un fundament politic rezultând din dreptul statului ca reprezentant al puterii suverane a poporului de a conferi şi apăra calitatea de cetăţean al său, a unei anumite persoane. În al doilea rând, legătura respectivă are un fundament juridic rezultând din consfinţirea în Constituţie şi în alte acte normative a principiilor şi a cadrului juridic de reglementare a raporturilor de cetăţenie.

Apartenenţa nu exprimă însă un simplu raport de subordonare a cetăţeanului faţă de stat sau, altfel spus, un raport de dominaţie exercitată de stat asupra unei persoane. Acest raport există indiferent de calitatea persoanei ce locuieşte într-un anumit stat şi asupra căreia se exercită prerogative de comandă. Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat că raporturile de subordonare/dominaţie caracteristice oricărui raport între stat şi individ nu au relevanţă nemijlocită, evidentă pentru raporturile de cetăţenie, forţa publică (statul) exercitându-şi dominaţia asupra oricărui individ care domiciliază sau are rezidenţa pe teritoriul său.

Luând ca suport raportul de apartenenţă a individului faţă de un anumit stat, unii autori au definit cetăţenia română ca fiind situaţia juridică care rezultă din raporturile statornice care intervin între o persoană fizică şi statul român, exprimând apartenenţa persoanei la stat, situaţie caracteristică prin plenitudinea drepturilor şi obligaţiilor reciproce predeterminate de lege[2)].

Într-o altă definiţie, cetăţenia română a fost apreciată ca acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relaţiile permanente social-economice, politice şi juridice dintre persoana fizică şi stat, dovedind apartenenţa sa la statul român şi atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul tuturor drepturilor şi îndatoririlor prevăzute de Constituţia şi de legile României[3)].

În ceea ce ne priveşte, considerăm că *cetăţenia română exprimă legătura principală şi statornică între statul român şi o persoană fizică rezultând din recunoaşterea apartenenţei sale la stat şi în baza căreia aceasta participă la diferite proceduri legale prin care se exprimă voinţa suverană a poporului şi beneficiază de drepturile şi libertăţile fundamentale pe care i le garantează statul, care în acelaşi timp îi impune anumite îndatoriri fundamentale.*

[1)] A se vedea critica acestor teorii în *I. Deleanu*, Cetăţenia română, Dacia, Cluj-Napoca, 1976, p. 28-47.

[2)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 28.

[3)] *I. Muraru*, op. cit., p. 49.

Secţiunea a 2-a. Natura juridică a cetăţeniei

În explicarea naturii juridice a cetăţeniei nu se poate ignora faptul că aceasta exprimă un raport politic şi juridic între două subiecte de drept: statul şi persoana fizică, fiecare dintre ele fiind titulare de drepturi şi obligaţii. Din acest punct de vedere, persoanele fizice pot avea calitatea de cetăţean sau de persoană cu dublă cetăţenie. Prin excludere, străinii şi apatrizii nu au vocaţia de a li se recunoaşte şi garanta toate drepturile cetăţeneşti, dar nici nu li se poate pretinde să înfăptuiască toate îndatoririle fundamentale ce revin cetăţenilor români, întrucât nu au calitatea de subiecte, de părţi în raporturile de cetăţenie.

În doctrină s-a susţinut că cetăţenia este un element, o parte componentă a capacităţii juridice[1]. Cum însă capacitatea juridică are conotaţii diverse în funcţie de ramura sistemului de drept la care o raportăm, s-a precizat că persoana fizică/cetăţean poate fi subiect al tuturor raporturilor juridice de cetăţenie, adică al acelor raporturi juridice al căror conţinut îl formează drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor[2].

Nu pot fi acceptate punctele de vedere privind natura juridică a cetăţeniei, care susţin, de pildă, că nu numai persoanele fizice sunt legate prin raporturi de apartenenţă faţă de stat, ci şi bunurile, sau că la baza cetăţeniei s-ar afla raporturi contractuale între două subiecte de drept. La fel de inconsistente ştiinţific sunt şi opiniile potrivit cărora cetăţenia ar fi un element constitutiv al statului, un statut personal sau situaţie juridică raportate la anumite segmente sau părţi din populaţie, după criteriul vârstei, al sexului[3].

Aşa cum se poate observa, există o relativă dificultate în desprinderea naturii juridice a cetăţeniei. Aceasta deoarece apartenenţa unei persoane la un anumit stat poate avea mai multe cauze: naşterea, adopţia, autorizarea cererii adresate autorităţilor statale competente de către o persoană fizică. Trebuie remarcat faptul că toate teoriile care s-au susţinut cu privire la natura juridică a cetăţeniei au ca punct comun aprecierea acesteia ca o legătură de apartenenţă între două subiecte de drept. Art. 1 din Legea cetăţeniei române nr. 21/1991, prevede, în acest sens, că „cetăţenia română este legătura şi apartenenţa unei persoane fizice la statul român".

Izvorul juridic al cetăţeniei este fie faptul natural al naşterii, căreia legiuitorul îi predetermină efecte juridice în ceea ce priveşte raportul de cetăţenie între cel născut şi stat, fie chiar faptul juridic al adopţiunii sau repatrierii unei persoane ori acordarea cetăţeniei la cererea ei.

Indiferent care ar fi izvorul cetăţeniei, aceasta este, în esenţa sa, un raport juridic al cărui mod de naştere şi de încetare sunt prevăzute expres de lege. De asemenea, conţinutul raportului (drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţeanului şi procedurile prin care cetăţenii participă la exprimarea voinţei suverane a poporului) este prevăzut în Constituţie şi în diferite alte legi.

---

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 50.

[3] A se vedea critica acestor teorii în *I. Deleanu*, op. cit., p. 17, 18.

Secţiunea a 3-a. Principiile generale ale cetăţeniei române

Aceste principii stabilesc cadrul juridic general de dobândire şi de exercitare a calităţii de cetăţean român de către o persoană fizică[1]. Ele decurg atât din Constituţie, cât şi din alte legi, în primul rând din Legea cetăţeniei române nr. 21/1991.

Pot fi considerate ca principii generale ale cetăţeniei române, printre altele:

a) egalitatea cetăţenilor români fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenenţă politică, de avere sau de origine socială [art. 4 alin. (2) din Constituţie şi art. 1 alin. (1) din Legea nr. 21/1991];

b) cetăţenia se dobândeşte pe baza principiului *ius sangvinis*, ceea ce înseamnă că dobândeşte automat cetăţenia română indiferent de locul naşterii sale, copilul ai cărui părinţi, sau numai unul dintre ei este cetăţean român [art. 4 lit. a) din Legea nr. 21/1991];

c) stabilirea modului de dobândire sau pierdere a cetăţeniei, ca şi a drepturilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor reprezintă un atribut inerent, exclusiv şi suveran al statului;

d) cetăţenii români au, de regulă, o singură cetăţenie, dar potrivit Legii române a cetăţeniei pot dobândi o a doua cetăţenie;

e) căsătoria nu produce efecte juridice asupra cetăţeniei soţilor, iar schimbarea cetăţeniei unuia dintre soţi nu produce efecte asupra cetăţeniei române a celuilalt soţ;

f) cetăţenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naştere [art. 25 alin. (2) din Legea nr. 21/1991].

Secţiunea a 4-a. Dobândirea cetăţeniei române

Legiuitorul român a optat pentru principiul *ius sangvinis* în ceea ce priveşte modul de dobândire a cetăţeniei. Aceasta înseamnă că în stabilirea cetăţeniei române a unei persoane primează legătura de sânge a acesteia cu părinţii săi. Dacă aceştia au cetăţenia română, automat persoana respectivă va dobândi la naştere cetăţenia română. Legea cetăţeniei române nr. 21/1991 a reflectat acest principiu şi a statuat în art. 5 alin. (1): „copiii născuţi pe teritoriul României, din părinţi cetăţeni români, sunt

---

[1] A se vedea *P. Ţuţea*, Omul. Tratat de antropologie creştină, vol. I, Ed. Timpul, Iaşi, 1992 (întrebat de Nae Ionescu „care trebuie să fie însuşirile unui adevărat cetăţean român", Petre Ţuţea i-a răspuns:

„I. Să fie creştin, conştiinţa religioasă fiind definitorie pentru om;

II. Să fie dispus a-şi da viaţa pentru România fără regret;

III. Să nu înşele pe nimeni;

IV. Să nu necinstească nicio fecioară pentru a nu ofensa Majestatea Maicii Domnului;

V. Să-şi cunoască limitele şi să respecte ceea ce poate face altul şi nu poate face el)".

cetăţeni români"[1]). Pe baza aceluiaşi principiu, legiuitorul a stabilit că au, de asemenea, calitatea de cetăţean român cei care s-au născut pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul dintre părinţi este cetăţean român, precum şi cei ce s-au născut în străinătate şi ambii părinţi sau numai unul dintre ei are cetăţenia română. Legea cetăţeniei stabileşte şi o veritabilă prezumţie de cetăţenie română precizând că minorul găsit pe teritoriul statului român este considerat cetăţean român, până la proba contrarie, dacă niciunul dintre părinţi nu este cunoscut.

În afară de naştere, legiuitorul a prevăzut şi alte moduri de dobândire a cetăţeniei române şi anume: adopţia şi acordarea cetăţeniei la cerere.

În ceea ce priveşte adopţia, cetăţenia română se dobândeşte de către copilul cetăţean străin sau fără cetăţenie dacă părinţii adoptivi sunt cetăţeni români, iar cel adoptat nu a împlinit vârsta de 18 ani. În cazul în care numai unul dintre părinţii adoptivi este cetăţean român, cetăţenia minorului adoptat va fi hotărâtă de comun acord de către aceştia. Dacă părinţii adoptivi nu ajung la o hotărâre comună, instanţa judecătorească competentă să încuviinţeze adopţia va decide asupra cetăţeniei celui adoptat, ţinând seama de interesele acestuia. Legea cetăţeniei prevede că în acest caz se cere şi consimţământul minorului dacă a împlinit vârsta de 14 ani.

În cazul declarării nulităţii sau anulării adopţiei, copilul adoptat este considerat că nu a fost niciodată cetăţean român dacă la data declarării sau anulării adopţiei nu a împlinit vârsta de 18 ani şi dacă domiciliază în străinătate sau părăseşte ţara pentru a domicilia în străinătate.

În situaţia desfacerii adopţiei, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani pierde cetăţenia română pe data desfacerii acesteia, dacă minorul domiciliază în străinătate sau dacă părăseşte ţara pentru a domicilia în străinătate.

Legea cetăţeniei prevede că persoana care a pierdut cetăţenia română o poate redobândi prin efectul repatrierii cu păstrarea cetăţeniei române şi stabilirea domiciliului în ţară sau cu menţinerea acestuia în străinătate, dacă îşi exprimă dorinţa în acest sens. Părinţii care se repatriază şi solicită redobândirea cetăţeniei române hotărăsc pentru copiii lor minori privind cetăţenia. În situaţia în care părinţii nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ţinând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani este necesar consimţământul acestuia.

Redobândirea cetăţeniei de către unul dintre soţi nu are nicio consecinţă asupra cetăţeniei celuilalt soţ. Soţul cetăţean străin sau fără cetăţenie al persoanei care se repatriază poate cere dobândirea cetăţeniei române.

Legea cetăţeniei prevede în acest sens că persoana respectivă trebuie să fi împlinit vârsta de 18 ani, să dovedească prin comportarea şi atitudinea sa loialitate faţă de statul şi poporul român, să fie cunoscută ca având o bună comportare şi să nu fi fost condamnată în ţară sau în străinătate pentru o infracţiune care o face nedemnă de a fi cetăţean român.

---

[1]) Legea nr. 21/1991, republicată (M.Of. nr. 576 din 6 martie 2010).

Potrivit legii, cetăţenia română se poate acorda la cerere cetăţeanului străin sau persoanei fără cetăţenie care:

a) s-a născut şi domiciliază la data cererii pe teritoriul României sau, deşi nu s-a născut pe acest teritoriu, locuieşte în mod legal, continuu şi statornic pe teritoriul statului român de cel puţin 8 ani sau, în cazul în care este căsătorit şi conviețuieşte cu un cetăţean român, de cel puţin 5 ani de la data căsătoriei. Termenele la care ne-am referit pot fi reduse la jumătate în condiţiile stabilite în art. 8 alin. (2) din Legea nr. 21/1991.

b) dovedeşte prin comportarea şi atitudinea sa loialitate faţă de statul şi poporul român;

c) a împlinit vârsta de 18 ani;

d) are asigurate mijloace legale de existenţă;

e) este cunoscut cu o bună comportare şi nu a fost condamnat în ţară sau în străinătate pentru o infracţiune care îl face nedemn de a fi cetăţean român;

f) cunoaşte limba română şi posedă noţiuni elementare de cultură şi civilizaţie românească, în măsură suficientă pentru a se integra în viaţa socială;

g) cunoaşte prevederile Constituţiei României şi imnul naţional.

Minorul născut din părinţi cetăţeni străini sau fără cetăţenie care au cerut cetăţenia română dobândeşte cetăţenia română o dată cu părinţii săi. În cazul în care numai unul dintre părinţi dobândeşte cetăţenia română, părinţii vor hotărî de comun acord cu privire la cetăţenia copilului. În situaţia în care părinţii nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ţinând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani este necesar consimţământul acestuia.

Copilul dobândeşte cetăţenia română pe aceeaşi dată cu părintele său.

Cererea de acordare a cetăţeniei române se face personal sau prin mandatar cu procură specială şi autentică şi va fi însoţită de acte care dovedesc îndeplinirea condiţiilor legale. Cererea de acordare a cetăţeniei române se adresează comisiei pentru constatarea condiţiilor de acordare a cetăţeniei, care funcţionează pe lângă Ministerul Justiţiei.

Potrivit Legii nr. 21/1991, în vederea soluţionării cererii, comisia poate dispune:

a) completarea actelor, precum şi orice explicaţii din partea petiţionarului;

b) solicitarea de relaţii de la orice autorităţi;

c) citarea oricărei persoane care ar putea da informaţii folositoare.

După examinarea cererii, comisia întocmeşte un raport pe care îl înaintează împreună cu cererea de acordare a cetăţeniei române ministrului justiţiei şi în care se menţionează, în mod obligatoriu, dacă sunt sau nu întrunite condiţiile legale pentru acordarea cetăţeniei. Pe baza raportului comisiei, ministrul justiţiei aprobă cererile de acordare ori de redobândire a cetăţeniei române prin ordin care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Persoana majoră care redobândeşte cetăţenia română la cerere sau prin repatriere, precum şi soţul acesteia căruia cetăţenia i s-a acordat la cerere, depun în termen de 3 luni în faţa autorităţilor române competente jurământul de credinţă faţă de ţară. Acelaşi jurământ este prestat şi de cetăţeanul străin şi apatridul cărora li s-a acordat cetăţenia română la cerere. În aceste cazuri, calitatea de cetăţean român se dobândeşte pe data prestării jurământului.

Secţiunea a 5-a. Încetarea cetăţeniei române

Cetăţenia română se pierde, în principal, prin:
a) retragerea cetăţeniei române;
b) aprobarea renunţării la cetăţenia română;
c) în alte cazuri prevăzute de lege.

§1. Retragerea cetăţeniei

Cetăţenia română se poate retrage persoanei care:
a) aflată în străinătate, săvârşeşte fapte deosebit de grave prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României;
b) aflată în străinătate, se înrolează în forţele armate ale unui stat cu care România a rupt relaţiile diplomatice sau cu care este în stare de război;
c) a obţinut cetăţenia română prin mijloace frauduloase
d) este cunoscută ca având legături cu grupuri teroriste sau le-a sprijinit sub orice formă ori a săvârşit alte fapte care pun în pericol securitatea naţională.
În concordanţă cu prevederile constituţionale, cetăţenia română nu poate fi retrasă persoanei care a dobândit-o prin naştere.
Trebuie remarcat că potrivit Legii cetăţeniei române, retragerea acesteia nu produce efecte asupra cetăţeniei soţului sau copiilor persoanei căreia i s-a retras cetăţenia.
În ceea ce priveşte procedura retragerii cetăţeniei române şi aprobării renunţării la cetăţenia română, Legea nr. 21/1991 prevede că cererea de renunţare la cetăţenia română se depune la comisia care funcţionează pe lângă Ministerul Justiţiei sau la misiunile diplomatice ori oficiile consulare ale României din ţara în care solicitantul îşi are domiciliul sau reşedinţa. Data pierderii cetăţeniei române prin retragere sau prin aprobarea renunţării la aceasta este data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a ordinului ministrului justiţiei.
Persoanele cărora li s-a acordat cetăţenia română, potrivit legii, au toate drepturile şi libertăţile, precum şi obligaţiile prevăzute prin Constituţie şi prin legile ţării pentru cetăţenii români.

§2. Aprobarea renunţării la cetăţenie

Pentru motive temeinice, Legea prevede că se poate aproba renunţarea la cetăţenia română persoanei care a împlinit vârsta de 18 ani şi care:
a) nu este învinuită sau inculpată într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;
b) nu este urmărită pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din ţară sau, având astfel de debite, le achită ori prezintă garanţii corespunzătoare pentru achitarea lor;
c) a dobândit ori a solicitat şi are asigurarea că va dobândi o altă cetăţenie.

Trebuie precizat că pierderea cetăţeniei române prin aprobarea renunţării nu produce niciun efect asupra cetăţeniei soţului sau copiilor minori. Cu toate acestea, în cazul în care ambii părinţi obţin aprobarea renunţării la cetăţenia română, iar copilul minor se află împreună cu ei în străinătate ori părăseşte împreună cu ei ţara, acesta pierde cetăţenia română o dată cu părinţii săi, iar dacă ei au pierdut cetăţenia română la date diferite, minorul va pierde cetăţenia română pe ultima dintre aceste date. Copilul minor care, pentru a domicilia în străinătate, părăseşte ţara după ce ambii părinţi au pierdut cetăţenia română, pierde cetăţenia română pe data plecării sale din ţară.

Legea cetăţeniei române prevede şi alte cazuri de pierdere a acesteia. Astfel, copilul minor cetăţean român, adoptat de un cetăţean străin, pierde cetăţenia română dacă înfietorii sau, după caz, înfietorul solicită aceasta în mod expres, iar legea străină prevede dobândirea cetăţeniei înfietorului de către cel adoptat.

Pierde, de asemenea, cetăţenia română copilul găsit pe teritoriul României dacă, până la împlinirea vârstei de 18 ani, i s-a stabilit filiaţia faţă de ambii părinţi, iar aceştia sunt cetăţeni străini. Cetăţenia română se pierde şi în cazul în care filiaţia s-a stabilit numai faţă de un părinte cetăţean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut.

Secţiunea a 6-a. Dovada cetăţeniei române

Legea cetăţeniei române a prevăzut că dovada acesteia se face cu buletinul de identitate, sau după caz, cu cartea de identitate, paşaportul sau cu certificatul constatator al acordării cetăţeniei române.

Cetăţenia copilului până la vârsta de 14 ani se dovedeşte cu certificatul său de naştere însoţit de buletinul de identitate ori cartea de identitate sau paşaportul oricăruia dintre părinţi. În cazul în care copilul este înscris în buletinul de identitate sau paşaportul unuia dintre părinţi, dovada cetăţeniei se face cu oricare din aceste acte.

BCU IASI / CENTRU UNIVERSITAR

Capitolul VI
Raporturile între dreptul internaţional şi dreptul intern

Unul dintre caracterele suveranităţii unui stat constă în plenitudinea prerogativelor sale de legiferare şi, în general, în dreptul anumitor autorităţi publice – recunoscut într-o formă constituţională şi legală – de a adopta norme general-obligatorii. În felul acesta, fiecare stat îşi formează sistemul de drept (dreptul intern) corespunzător cerinţelor şi realităţilor sociale, intereselor generale ocrotite de stat, fizionomiei psihosociale a populaţiei, moralei, gradului de cultură şi civilizaţie ale acesteia.

O regulă de principiu în acest domeniu este, de asemenea, exclusivitatea statului în materie de legiferare. Exclusivitatea legiferării poate fi privită într-un sens dublu: numai organele învestite cu prerogative ale puterii de stat sunt abilitate să reglementeze juridic relaţii sociale (într-o formă general-obligatorie primară sau secundară[1)] ori în sfere specializate şi înguste de activitate[2)]); altui stat îi este interzis să reglementeze juridic relaţii sociale existente într-un alt stat[3)].

Viaţa internaţională, presupune însă cooperarea, colaborarea statelor suverane în diferite domenii: politic, economic, vamal, militar, umanitar, judiciar etc. Ca şi în circuitul civil intern, în care subiectele încheie între ele tranzacţii negociate, cuprinzând anumite clauze obligatorii, cooperarea internaţională se concretizează în acorduri, tratate, convenţii ş.a.

Asemenea acte trebuie să respecte întru totul principiile şi celelalte norme general admise ale dreptului internaţional. Această cerinţă este reflectată expres de Constituţia României[4)].

Prin tratate, acorduri, convenţii, un stat îşi asumă anumite obligaţii a căror nesocotire atrage pe seama statului în cauză anumite sancţiuni prevăzute în actele respective. Dreptul internaţional a consacrat cu valoare de principiu norma ca statele să-şi îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce le revin din acordurile, convenţiile, tratatele la care sunt parte. Această normă poartă denumirea de *pacta sunt servanda*.

[1)] Forma de reglementare general-obligatorie primară este legea, iar cea secundară este hotărârea Guvernului.

[2)] Ne referim aici la ordine, instrucţiuni ale unor organisme statale abilitate în acest sens, cum ar fi ordine ale miniştrilor, instrucţiuni ale Băncii Naţionale.

[3)] Avem în vedere nu numai statele, ci şi organizaţii internaţionale sau orice alte forme de asociere a statelor suverane.

[4)] Potrivit art. 10 din Constituţie, România întreţine şi dezvoltă relaţii paşnice cu toate statele şi în acest cadru, relaţii de bună vecinătate, întemeiate pe principiile şi pe celelalte norme general admise ale dreptului internaţional.

În concordanţă cu această regulă, Constituantul a prevăzut în art. 11 alin. (1) că statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este parte. Acest lucru înseamnă că principiul *pacta sunt servanda* a fost ridicat la rangul de normă constituţională, toate autorităţile publice fiind obligate prin Constituţie să întreprindă, potrivit competenţelor lor, toate măsurile necesare pentru îndeplinirea obligaţiilor ce le revin din tratatele respective.

Textul constituţional ridică şi o altă problemă, şi anume, cea referitoare la aplicabilitatea în ordinea juridică naţională a normelor convenite de state prin acordul lor formal de voinţă statală. Cu alte cuvinte, este vorba de raportul între dreptul internaţional şi dreptul intern. Doctrina a sintetizat aici două concepţii referitoare la acest raport.

Pe de-o parte, se susţine ca statele fiind suverane, trebuie să convertească norme ale dreptului internaţional în reguli de drept naţional, pentru că numai astfel o normă internaţională se poate aplica în dreptul intern. Este vorba aici de o transpunere printr-o procedură legislativă naţională, a unor dispoziţii cuprinse într-un document internaţional convenit de state.

Pe de altă parte, se susţine că dreptul internaţional (principiile şi normele concrete stabilite de state în raporturile lor suverane) este de imediată şi directă aplicabilitate în sistemul juridic naţional, fără să mai fie nevoie de intervenţia statului, dator şi potrivit principiului *pacta sunt servanda* să se achite imediat de obligaţiile internaţionale ce îi incumbă, ca semnatar al unui tratat. În practica internaţională se recurge la ambele metode.

Prin urmare, dreptului internaţional îi este recunoscută o supremaţie în raporturile acestuia cu dreptul intern[1]. Convenţia de la Viena privind dreptul tratatelor între state, încheiată în 1969 prevede, în acest sens în art. 27, că un stat parte la acest tratat nu poate invoca dispoziţiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat[2]. Suveranitatea unui stat este o noţiune cu semnificaţii multiple, care includ, între altele, şi sensibilităţi naţionale, militare, economice etc. Tocmai de aceea, nu este suficient să se susţină numai la nivel doctrinar una sau alta dintre modalităţile aplicării dreptului internaţional în ordinea juridică naţională a statelor.

Posibilitatea transpunerii normei internaţionale în dreptul intern trebuie prevăzută expres în Constituţie, aşa cum fac, de altfel, constituţiile moderne. Mai mult chiar, Constituţia Germaniei federale prevede în art. 100 alin. (2) că dacă în cursul unui litigiu există îndoieli asupra chestiunii de a şti dacă o regulă de drept internaţional public face parte integrantă din dreptul federal şi dacă ea creează în mod nemijlocit drepturi şi obligaţii pentru indivizi, tribunalul trebuie să supună chestiunea deciziei Tribunalului Constituţional Federal.

Întrucât dreptul internaţional public se poate prezenta sub o formă cutumiară sau convenţională, aplicabilitatea lui în dreptul intern este diferită. Art. 10 din Constituţie se referă şi la dreptul internaţional cutumiar general, în formula „norme general

---

[1] *A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu*, op. cit., p. 14.

[2] *A. Năstase, B. Aurescu*, Drept internaţional contemporan. Texte esenţiale, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2000, p. 146.

admise de dreptul internaţional"[1]. Art. 11 din Constituţie se referă explicit la dreptul internaţional convenţional, adică la tratate internaţionale. Acestea sunt opozabile statului român în măsura în care acesta le ratifică. Astfel de tratate trebuie transpuse în dreptul intern printr-o lege adoptată de Parlament. În literatura de specialitate s-a arătat că din punct de vedere material sau substanţial, doar dreptul internaţional convenţional ar putea întruni calităţile necesare de precizie pentru a avea aplicabilitate directă în dreptul intern[2].

Procedura propriu-zisă prin care un stat devine parte la o convenţie, acord ori tratat este complexă, presupune îndeplinirea anumitor condiţii şi etape. În acest domeniu, prioritar nu este dreptul constituţional, ci dreptul internaţional.

Potrivit dreptului constituţional, nu este de ajuns ca un stat să semneze o convenţie, pact sau tratat. Întrucât prin actul de aderare sau semnare se angajează statul român, acordurile ori tratatele respective trebuie ratificate de Parlament. Dacă Parlamentul României nu ratifică actele respective, acestea nu vor produce efecte pe teritoriul statului român. Dacă însă Parlamentul le-a ratificat, ele fac parte – potrivit art. 11 alin. (2) din Constituţie – din dreptul intern.

În ceea ce priveşte instituţia ratificării, aceasta este o procedură legală prin care Parlamentul României îşi exprimă voinţa politică cu privire la actul supus ratificării. Ratificarea echivalează cu acordul Parlamentului în ceea ce priveşte încheierea, semnarea ori aderarea la tratatul respectiv. În acelaşi timp, se conferă actului respectiv obligativitate în spaţiul naţional.

Intervenţia Parlamentului pentru ratificarea anumitor acte internaţionale este necesară întrucât acestea nu pot fi integrate în sistemul de drept decât prin intermediul legii[3]. În ceea ce priveşte tratatele, acestea pot fi încheiate fie de Preşedintele României, fie la nivelul Guvernului. Articolul 91 alin. (1) din Constituţie prevede că Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului într-un termen rezonabil. Textul constituţional se referă la termenul de „tratate" ca la o categorie generică de acte internaţionale (convenţii, acorduri pacte, acorduri ş.a.).

O problemă interesantă pusă în literatura de specialitate este dacă toate tratatele încheiate de Preşedinte, ca urmare a prerogativelor conferite prin art. 91 alin. (1) din Constituţie sunt supuse ratificării de către Parlament[4]. O asemenea problemă apare firesc, deoarece faţă de enunţul general al art. 91 alin. (1) din Constituţie, Legea nr. 590/2003 prevede expres ce acte internaţionale urmează să fie supuse ratificării Parlamentului. Art. 19 din legea menţionată prevede în acest sens, că se supun Parlamentului spre ratificare prin lege următoarele categorii de tratate:

a) tratatele la nivel de stat, oricare ar fi domeniul de reglementare al acestora;

---

[1] *A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu*, op. cit., p. 15.

[2] Ibidem.

[3] Procedura ratificării face obiectul Legii nr. 590/2003 privind tratatele (M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004).

[4] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. II, Ed. Nova, Bucureşti, 1996, p. 23.

b) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic;

c) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea cu caracter militar;

d) tratatele la nivel guvernamental care se referă la teritoriul de stat, inclusiv regimul juridic al frontierei de stat, precum și la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane și jurisdicție;

e) tratatele la nivel guvernamental care se referă la statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului;

f) tratatele la nivel guvernamental care se referă la participarea în calitate de membru la organizații internaționale interguvernamentale;

g) tratatele la nivel guvernamental care se referă la asumarea unui angajament financiar care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat;

h) tratatele la nivel guvernamental ale căror dispoziții fac necesară, pentru aplicare, adoptarea unor noi dispoziții normative având forță juridică de lege ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare și cele care prevăd în mod expres cerința ratificării lor.

Tratatele menționate nu se ratifică prin ordonanțe ale Guvernului. În situații extraordinare, tratatele respective, cu excepția celor de la nivel de stat, a căror reglementare nu poate fi amânată, vor putea fi ratificate prin ordonanțe de urgență ale Guvernului sub condiția justificării temeinice a urgenței ratificării. Această cerință legală este superfluă, întrucât art. 115 alin. (4) din Constituție prevede că Guvernul este obligat să motiveze urgența emiterii unor astfel de acte normative.

Legea nr. 590/2003 prevede, totodată, că tratatele semnate la nivel guvernamental care nu intră sub incidența prevederilor referitoare la ratificarea parlamentară, precum și tratatele semnate la nivel departamental sunt supuse Guvernului spre aprobare prin hotărâre.

În ceea ce privește ratificarea, acesta este, după părerea noastră, de competența exclusivă a Parlamentului[1]. Nicio altă autoritate publică nu ar trebui să fie competentă să ratifice sau să accepte actele internaționale prevăzute de Legea nr. 590/2003. Se înțelege că Parlamentul nu poate delega Guvernului „puterea" sa de ratificare. Dacă s-ar admite această posibilitate, ar însemna să acceptăm ipotetic că Guvernul ar fi învestit printr-o lege de abilitare să ratifice un act internațional încheiat de Președintele României.

Cu toate acestea, în practică s-a admis că în cazuri de urgență bine justificate, tratatele pot fi ratificate prin ordonanță de urgență, dacă Guvernul aduce suficiente dovezi privind urgența ratificării și că întârzierea acesteia, datorită procedurii legislative de ratificare relativ îndelungate, ar putea afecta un interes public. De altfel, această soluție a și fost legiferată prin art. 19 alin. (3) coroborat cu art. 22 alin. (2) din Legea nr. 590/2003. Într-o asemenea ipoteză, Guvernul trebuie, după părerea noastră, să obțină aprobarea expresă a Președintelui României pentru ratificarea tratatului respectiv printr-o ordonanță de urgență. Această soluție nu este însă prevăzută expres nici în Constituție, nici în Legea nr. 590/2003.

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Comentariul art. 11 din Constituție, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituția României. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 223-226.

În conformitate cu procedura constituțională și legală în materie, Președintele României, în calitate de reprezentant al statului român, supune Parlamentului spre ratificare tratatul internațional negociat de Guvern. Sesizarea Parlamentului de către Președintele României se va face prin decret prezidențial, care va fi publicat de îndată în Monitorul Oficial, urmând ca ulterior tratatul internațional să fie inclus în procedura de ratificare. Ca ipoteză, dacă Guvernul ar sesiza Parlamentul solicitând ratificarea unui tratat din categoria celor semnate de șeful statului, iar forul legislativ l-ar ratifica în lipsa decretului prezidențial de supunere a sa spre ratificare Parlamentului, ratificarea ar fi neconstituțională. Aceasta deoarece competența de a sesiza în această materie Parlamentul aparține în exclusivitate Președintelui României.

Condiția de sesizare a forului legislativ de către șeful statului este o condiție de constituționalitate a ratificării, neîntrunirea ei neputând fi acoperită, din punct de vedere neconstituțional, nici măcar de promulgarea legii de ratificare a tratatului în cauză.

În cursul ratificării unui act internațional se poate constata că actul respectiv contravine unor dispoziții constituționale. Într-o asemenea situație, ratificarea este posibilă numai după revizuirea Constituției. Evident, este de preferat în acest caz ca la încheierea sau semnarea actului internațional neconform Constituției să se facă rezerve.

Deși Legea nr. 590/2003 nu o spune, considerăm, alături de alți autori, că dacă actul supus ratificării cuprinde clauze care sunt de domeniul legilor organice, procedura ratificării ar urma să fie aceeași cu cea folosită pentru adoptarea legilor organice[1)].

Mai trebuie subliniat că procedura legislativă de adoptare a legilor de ratificare a tratatelor internaționale diferă întrucâtva de procedura legislativă obișnuită. Deosebirea privește extinderea, ca regulă generală, a „puterii" de amendare, conferită de regulamentele Camerelor parlamentarilor și reprezentanților Guvernului. Ca atare, textul proiectului de lege privind ratificarea unor tratate internaționale nu poate fi amendat decât pentru îndreptarea unor erori tehnico-legislative sau de traducere. Este vorba de amendamente esențialmente formale, tehnice, care nu privesc nici scopul legii ca atare, nici conținutul actului supus ratificării.

Ratificarea tratatelor încheiate în numele României se consemnează în instrumentele de ratificare semnate de Președintele României, învestite cu sigiliul statului și contrasemnate de ministrul afacerilor externe.

Practica constituțională a integrării dreptului internațional în legislația internă nu este unică pentru România. Ea a fost preluată din alte constituții[2)].

Regula generală înscrisă în art. 11 din Constituție este concretizată în art. 20, în care Legiuitorul constituant reglementează raporturile între tratatele internaționale privind drepturile omului și legislația internă în materie[3)].

[1)] A se vedea, în acest sens, și *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 54.

[2)] A se vedea: art. 10 alin. (2) din Constituția Spaniei din 1978 referitor la instrumentele internaționale privind drepturile omului ratificate de Spania; art. 8 din Constituția Portugaliei din 1976; art. 55 din Constituția Franței.

[3)] În literatura de specialitate au apărut deja studii consacrate acestei probleme. A se vedea, astfel: *O. Căpățână*, Acordurile de asociere a României la Comunitățile Europene. Aspecte juridice, Dreptul nr. 8/1993; *G. Antoniu*, Implicații asupra legii penale române a Convenției Europene a Drepturilor Omului, în S.D.R. nr. 1/1992; idem, Articolul 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Implicații asupra legislației române, în S.D.R. nr. 3/1993.

TITLUL III
Statutul constituţional al cetăţenilor români

Capitolul I
Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor români

Secţiunea 1. Tradiţii constituţionale ale instituţiei drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti

În sistemul constituţional român, instituţia juridică a drepturilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor a fost consfinţită pentru prima dată într-o concepţie modernă în Constituţia din 1866. Este adevărat, în actele constituţionale anterioare – începând cu Regulamentele Organice – s-au prevăzut, de pildă, unele drepturi, printre care şi drepturile electorale, acordate însă potrivit censului de avere. Alte dispoziţii privind, de pildă, unele raporturi între Guvernant şi persoanele fizice, între acestea şi tribunale, pe care astăzi le-am include în categoria drepturilor cetăţeneşti (dreptul la apărare în faţa justiţiei; prezumţia de nevinovăţie; egalitatea părţilor în faţa legii ş.a.) datează de la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea, fiind incluse în legislaţia civilă şi penală a celor două Principate Româneşti[1)].

Merită să menţionăm că printre încercările şi mai vechi de stabilire a unor drepturi-privilegii smulse Domnitorului de către boieri, pot fi evocate şi *Hrisovul lui Leon Tomşa* din 1631, precum şi unele reforme social-economice făcute în spiritul secolului al XVIII-lea[2)].

Adevărată Chartă a libertăţii – asemănătoare ca esenţă cu Magna Charta a Regelui englez Ioan fără de Ţară de la 1215 sau cu Bula de Aur a Regelui maghiar Andrei al II-lea de la 1222 – Hrisovul românesc consfinţeşte înţelegerea între Domnitor şi Adunarea de stări constituită din boierii mari şi mici, boierii mazili, roşii şi logofeţii domneşti. Toţi aceştia din urmă protestaseră împotriva „obiceiurilor rele ce au fost adaos de oameni străini în ţară", revendicând vechile privilegii de care se bucuraseră

[1)] A se vedea, de pildă, Codul Calimach, ed. critică, Ed. Academiei, Bucureşti, 1958, p. 73 şi urm.

[2)] A se vedea *Şt. Pascu, L. Maior*, Culegere de texte pentru istoria României, E.D.P., Bucureşti, 1977, p. 138-184.

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

până atunci. Silit de boieri, Domnitorul Leon Tomşa a acceptat doleanţele reprezentanţilor boierimii, jurându-se că le va respecta sub sancţiunea blestemului[1)].

Prevederi fragmentare referitoare la o serie de drepturi şi libertăţi au fost incluse, de asemenea, în diferite Programe de reforme cu caracter social-economic, cum ar fi: *Ultimatumul lui Horea* din 11 noiembrie 1784; *Supplex Libellus Valachorum* din 1791; *Proclamaţia lui Tudor Vladimirescu* din 21 ianuarie 1821; *Proclamaţia de la Islaz* din 9/21 iunie 1848; Programul revoluţionar din Moldova din august 1848; Programul de revendicări naţionale de la Blaj din 2-14 mai 1848 şi Protocolul Adunării Naţionale a românilor transilvăneni din 15-17 mai 1848.

Dispoziţii de aceeaşi natură au fost incluse, de asemenea, în unele documente internaţionale referitoare la Principatele Române, cum ar fi: Tratatul de pace de la Bucureşti din 1812; Convenţia de la Paris din 1858[2)].

Constituantul din 1866 a cuprins drepturile şi libertăţile cetăţeneşti într-o concepţie politico-juridică proprie gândirii filozofice şi politice a Europei Occidentale din prima jumătate a secolului al XIX-lea.

Această concepţie era înrâurită, la rândul ei, de spiritul Declaraţiei drepturilor omului şi cetăţeanului, adoptată de Adunarea Naţională a Franţei în 1789.

Constituţia din 1923 a preluat drepturile proclamate în Aşezământul fundamental din 1866. Pe lângă acestea, a consfinţit votul universal şi contenciosul administrativ. Altor drepturi cetăţeneşti proclamate în Constituţia din 1866, Legiuitorul constituant din 1923 le-a dat o redactare mai clară.

Exercitarea drepturilor cetăţeneşti sub imperiul Constituţiei din 1938 şi a legislaţiei adoptate în timpul guvernării mareşalului Ion Antonescu a purtat amprenta celor două regimuri politice autoritare. Nu credem, însă, că se poate afirma că în perioada respectivă drepturile esenţiale au fost cu totul înlăturate. Chiar în condiţiile suspendării Constituţiei din 1938 prin actele din septembrie 1940, drepturile cetăţeneşti au fost, în general, respectate. Cu excepţia perioadei septembrie 1940 – ianuarie 1941, nu se poate vorbi de violări masive şi grave ale drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Caracterul drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti proclamate în Constituţiile din 1948, 1952 şi 1965 a reflectat, de asemenea, natura regimului politic socialist în diferitele sale perioade. În perioada 1948-1964, caracterul represiv al guvernării nu poate fi contestat. Constituţia din 1965 a consacrat o anumită tendinţă de liberalizare a instituţiei juridice a drepturilor cetăţeneşti atât cât putea permite natura sistemului politic socialist[3)].

[1)] Hrisovul a fost publicat de *N. Bălcescu*, Magazinu Istoricu pentru Dacia nr. 1/1845, p. 122-125; precum şi D.R.H.B. nr. 23/1969, p. 406-409. O analiză cuprinzătoare a Hrisovului este făcută de prof. *V. Georgescu* în studiul Hrisovul din 15 iulie 1631 al lui Leon Tomşa în Ţara Românească şi problema Cărţilor de libertăţi, în Revista de istorie nr. 7/1976, p. 1018-1022.

[2)] A se vedea art. 46 din Convenţia de la Paris din 1858 în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României., ed. a 2-a, op. cit., p. 313-319.

[3)] A se vedea Titlul II al Constituţiei din 21 august 1965 în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României, ed. a 3-a, op. cit., p. 1079- 1094.

Guvernantul socialist a pus accentul îndeosebi pe drepturi social-economice (mai puţin dreptul la grevă, dreptul la un nivel de trai decent). Este însă adevărat că datorită garantării lor insuficiente, populaţia nu a beneficiat în mod satisfăcător de cadrul constituţional al proclamării acestora. În ceea ce priveşte drepturile şi libertăţile civile şi politice consacrate în Constituţia din 1965, acestea au căpătat în practica socială un preponderent caracter formal.

Cu excepţia primelor etape ale formării statului socialist, când drepturile politice au fost drastic restrânse sau abuziv încălcate, în etapele ulterioare nu s-au mai semnalat, însă, decât cazuri sporadice de nesocotire gravă a libertăţilor cetăţeneşti. Oricum, abuzurile nu au mai afectat o pătură sau categorie socială ca în primul deceniu al guvernării socialiste, ci persoane individuale. Aceasta nu înlătură însă câtuşi de puţin caracterul totalitar al guvernării şi lipsa de respect a guvernantului socialist faţă de standardele democratice şi documentele internaţionale convenite în acest domeniu.

Schimbarea regimului politic după 22 decembrie 1989 a atras după sine o nouă concepţie a legiuitorului român asupra rolului statului în ceea ce priveşte proclamarea şi garantarea reală a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Noile structuri de putere, constituite pe cale revoluţionară în decembrie 1989 şi ulterior pe baze reprezentative (rezultate din alegerile parlamentare şi prezidenţiale din 1990), au promovat şi susţinut racordarea României la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului.

Astfel, România a aderat la convenţiile internaţionale privind ocrotirea anumitor drepturi cetăţeneşti la care nu era parte, şi-a retras rezervele la alte acorduri în materie. Trebuie menţionat, însă, că România aderase în ultimele decenii la cvasiunanimitatea instrumentelor internaţionale privind drepturile omului şi cooperarea statelor în acest domeniu[1)].

Legiuitorul constituant din 1991 a inclus în Constituţia României întreaga gamă de drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului consacrate în documentele internaţionale de referinţă în acest domeniu. Mai mult, potrivit art. 20 din Constituţie, dispoziţiile privind drepturile şi libertăţile cetăţeneşti vor fi interpretate în concordanţă cu Declaraţia universală a drepturilor omului din 1948, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte. Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile.

Secţiunea a 2-a. Restrângerea exerciţiului drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti

Tezele pentru Capitolul I din Titlul II al proiectului de Constituţie au prevăzut că „drepturile şi libertăţile fundamentale, precum şi garanţiile acestora pot fi restrânse

---

[1)] A se vedea *Colectiv*, Drepturile omului în lumea contemporană, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 261-525.

numai în cazurile expres prevăzute de Constituție sau în situația de stare de asediu ori de stare de urgență și numai prin lege. Legea trebuie să arate, în mod obligatoriu, dreptul și articolul din Constituție la care se referă restrângerea exercițiului, fără să poată aduce atingere însăși existenței acelui drept"[1]. Sunt câteva idei care pot fi desprinse din această teză formulată de Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție:

a) teza privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți a fost situată în Capitolul I al Titlului II al proiectului de Constituție, alături de celelalte teze referitoare la principiile fundamentale, orientative pentru Adunarea Constituantă, precum și pentru viitoarele puteri instituite, în materie de reglementare normativă a drepturilor și libertăților cetățenești. Acest lucru demonstrează că instituția juridică a restrângerii exercițiului unor drepturi cetățenești viza, în concepția Comisiei parlamentare, redactarea unui text general care să poată fi aplicabil întregii arii de restrângere a unor drepturi și libertăți consacrate și garantate de Constituția țării. Se evita, astfel situația ca în cuprinsul aceluiași text, care consacra un anumit drept, să se prevadă și cazul când s-ar fi impus restrângerea exercițiului său[2];

b) pentru restrângerea exercițiului drepturilor sau libertăților cetățenești era suficientă o voință legislativă ordinară a Parlamentului, lesne de exprimat printr-o majoritate relativă de voturi ale membrilor celor două Camere ale forului legislativ;

c) cazurile în care putea interveni restrângerea urmau a fi prevăzute expres în Constituție, dar tezele propuse de Comisie Adunării Constituante, prevedeau că printre aceste cazuri urmau să figureze starea de asediu și starea de urgență; în afara cauzelor ce urmau a fi prevăzute expres în Legea fundamentală, Parlamentul nu mai avea dreptul să prevadă suplimentar alte cazuri care ar fi impus restrângerea.

d) de la început, Comisia a precizat că restrângerea unor drepturi sau libertăți nu putea să afecteze existența dreptului sau a libertății, ci doar exercițiul acestora;

e) Comisia nu a făcut nicio precizare cât privește durata restrângerii și nici alte condiții ce urmau să fie respectate, dacă guvernantul ar fi optat pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.

f) Comisia și Adunarea Constituantă, s-au ferit să utilizeze termenul de suspendare a drepturilor și libertăților cetățenești, deși restrângerea exercițiului acestora, însemna practic același lucru[3].

g) tezele nu au definit nici starea de asediu, nici starea de urgență. În tezele consacrate Președintelui României, s-a precizat doar că acesta instituie starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele localități, cerând încuviințarea Parlamentului în cel mult 5 zile de la adoptarea acestor măsuri[4].

Restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți nu este numai o problemă de reglementare normativă a unui demers determinat, de natură politică al statului. Este

---

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 192.

[2] Idem, p. 431.

[3] Art. 152 alin. (2) din Constituție dezavuează complet ideea de suprimare a drepturilor și libertăților și prevede că nicio revizuire a Legii fundamentale nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

[4] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 450.

mai întâi şi mai mult, o problemă de filozofie a drepturilor omului, de vreme ce, pe de o parte, Constituţia consacră şi garantează cetăţenilor un ansamblu de drepturi şi libertăţi publice, iar pe de altă parte, acelaşi act normativ autorizează unele autorităţi statale să nu permită exercitarea unora dintre acestea.

În faţa acestei aparente atitudini contradictorii a Constituţiei, cetăţeanul poate fi dezorientat, îşi poate pierde, chiar, încrederea în sistemul democratic de guvernare, poate opta pentru izolare sau pasivitate politică faţă de guvernanţi, cărora le-a conferit prin votul său puterea de stat şi legitimitate.

Pentru a evita un astfel de scenariu, Adunarea Constituantă, decisă să păstreze intactă instituţia juridică a restrângerii exerciţiului unor drepturi cetăţeneşti, va stabili, pe de o parte, limite clare pentru acţiunea de restrângere a exercitării drepturilor fundamentale, prevăzând că exerciţiul anumitor drepturi este intangibil, iar pe de altă parte, va condiţiona restrângerea acestora de respectarea anumitor condiţii, a căror respectare va împiedica excesul de putere al statului şi abuzurile în materie.

O altă teză propusă de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituţie şi acceptată de Adunarea Constituantă, cu incidenţă asupra cadrului constituţional şi legal al restrângerii exerciţiului unor drepturi şi libertăţi fundamentale, a fost cea referitoare la interpretarea şi aplicarea acestora în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele, tratatele şi cu acordurile internaţionale la care România era parte, or aceste documente de referinţă, inclusiv, pentru instituţia juridică a restrângerii exerciţiului drepturilor cetăţeneşti, conţineau norme democratice în materie, obligatorii şi pentru statul român. Potrivit acestora, restrângerea trebuia să fie temporară, proporţională cu gravitatea situaţiei care a determinat-o şi dispusă numai dacă aceasta ar fi fost necesară într-o societate organizată pe baza principiilor democraţiei constituţionale[1)].

[1)] Pactul Internaţional cu privire la drepturile civile şi politice prevede în art. 4 că „în cazul în care un pericol public excepţional ameninţă existenţa naţiunii şi este proclamat printr-un act oficial, statele părţi la prezentul Pact pot ca în limita strică a cerinţelor situaţiei, să ia măsuri derogatorii de la obligaţiile prevăzute în prezentul Pact, cu condiţia ca aceste măsuri să nu fie incompatibile cu celelalte obligaţii ce le revin potrivit dreptului internaţional şi ca din ele să nu rezulte o discriminare întemeiată exclusiv pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, sau origine socială". Şi Convenţia europeană a drepturilor omului permite în art. 15, statelor membre ca „în caz de război sau de alt pericol public ce ameninţă viaţa naţiunii să ia măsuri care derogă de la obligaţiile prevăzute de Convenţie, în măsura strictă în care situaţia o cere şi cu condiţia ca aceste măsuri să nu fie în contradicţie cu alte obligaţii ce decurg din dreptul internaţional". Mai aproape de redactarea art. 53 din Constituţia României este art. 52 alin. (1) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, potrivit căruia „orice restrângere a exerciţiului drepturilor şi libertăţilor recunoscute prin prezenta Cartă trebuie să fie prevăzută de lege şi să respecte substanţa acestor drepturi şi libertăţi. Prin respectarea principiului proporţionalităţii, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare şi numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesităţii protejării drepturilor şi libertăţilor celorlalţi".

§1. Cauzele care pot determina restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți

Adunarea Constituantă a rezervat problematica reglementării normative a restrângerii temporare a exercițiului unor drepturi și libertăți cetățenești Constituției și voinței legislative ordinare a Parlamentului. S-a stabilit astfel un echilibru între forța și supremația Constituției și competența Parlamentului de a decide, în situațiile concrete prestabilite expres și limitativ de Constituție, oportunitatea politică și socială a luării unei astfel de măsuri. Gardianul păstrării acestui echilibru între forța normativă a Constituției și cea a unei legi ordinare, este Curtea Constituțională, ca instituție principial independentă și imparțială în judecata chibzuită cu înțelepciune de plenul acesteia. Resortul care pune în mișcare acțiunea Curții este oricare dintre subiecții de sezină menționați în art. 146 lit. a) și d) din Constituție[1)].

Constituția prevede în art. 53 alin. (1) că exercițiul unor drepturi poate fi restrâns „numai prin lege". Această sintagmă poate fi interpretată într-un sens larg și într-un sens restrâns. În teoria dreptului, precum și în practica parlamentară și în cea executivă, se consideră că termenul de lege poate fi folosit nu numai pentru forma de exprimare a voinței legislative a Parlamentului, ci și pentru ordonanțele adoptate de Guvern, fie în baza unei legi de abilitare, fie în temeiul delegării constituționale (ordonanțele de urgență)[2)].

În sens restrâns, termenul de lege utilizat de Adunarea Constituantă în art. 53 alin. (1), se referă la actul normativ adoptat de Parlament potrivit procedurii constituționale și legale și promulgat de Președintele României.

În ceea ce ne privește, considerăm că în concepția legiuitorilor constituanți, sintagma „numai prin lege" este o condiție imperativă pentru legiuitorul ordinar, în situațiile în care optează pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți. Parlamentul poate avea o astfel de opțiune numai cu condiția de a o exprima procedural prin adoptarea unei legi[3)]. Potrivit acestei interpretări a sintagmei „numai prin

---

[1)] Pot sesiza Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. a) Președintele României, oricare dintre președinții Camerelor legislative, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Potrivit art. 146 lit. d), Curtea poate fi sesizată pe calea unei excepții de neconstituționalitate direct de Avocatul Poporului sau de părțile aflate în proces în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial. Același drept îl poate avea chiar instanța care judecă o pricină sau procurorul, dacă participă la judecată. Fiecare dintre aceste subiecte de sezină poate susține că restrângerea exercițiului unui anumit drept s-a făcut cu încălcarea Constituției.

[2)] Potrivit art. 114 alin. (4) din Constituție, „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora". În virtutea acestui text, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență fără a mai fi constrâns de solicitarea unei abilitări speciale din partea Parlamentului, trebuind să respecte alte condiții procedurale stabilite în art. 114 alin. (5) și (6) din Constituție.

[3)] În jurisprudența CEDO se practică o concepție foarte extensivă asupra noțiunii de lege, Curtea înțelegând-o în accepțiunea sa de lege materială, și nu formală (a se vedea Frederic Surde, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 167).

lege", Guvernul nu ar avea puterea decizională de a restrânge exerciţiul unor drepturi şi libertăţi cetăţeneşti prin ordonanţă. În practică însă, s-a admis restrângerea exerciţiului unor drepturi constituţionale ale cetăţenilor români prin ordonanţe[1)].

Este de esenţa democratică a instituţiei drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului ca reglementarea acestora să fie rezultatul voinţei suverane a Parlamentului. Din această perspectivă, la fel de justificată este cerinţa ca restrângerea exerciţiului unor drepturi constituţionale să fie rezervată exclusiv domeniului legii, ca act de suveranitate parlamentară.

În principiu, autorităţile puterii executive nu ar trebui învestite cu latitudinea de a lua măsuri administrative restrictive în materie de exercitare a drepturilor cetăţeneşti, chiar dacă în doctrină se mai spune că astfel „nu se deschide calea abuzurilor, întrucât orice cetăţean se poate adresa Justiţiei pentru protecţia drepturilor şi intereselor lui legitime"[2)]. Dimpotrivă, practica instanţelor de judecată abundă în procese deschise de persoane împotriva abuzurilor săvârşite de organe ale statului, iar un astfel de proces presupune cheltuieli de judecată şi este de durată, ceea ce pune sub semnul întrebării chiar ideea de protecţie a drepturilor omului. Abuzul nu încetează în momentul în care o persoană se adresează justiţiei, ci atunci când instanţa o repune în drepturile încălcate!

Sunt situaţii în care unele texte constituţionale prevăd că o anumită reglementare normativă este de resortul legii[3)] – ipoteză în care este permis Guvernului să asigure reglementarea respectivă, după caz, printr-o ordonanţă de abilitare sau o ordonanţă de urgenţă. În textele în care Legiuitorul constituant utilizează sintagma „numai prin lege", rezultă că acesta a impus o exigenţă de substanţă, materială pentru caracterul constituţional al restrângerii exerciţiului unui drept determinat. Folosirea în textul constituţional a sintagmei respective, este dovada că Legiuitorul constituant a exclus Guvernul din procedura decizională în materie de restrângere a exerciţiului unor drepturi sau libertăţi fundamentale. Ca titular al dreptului de iniţiativă legislativă, Guvernului poate să propună Parlamentului adoptarea în regim de urgenţă a unei legi în sensul art. 53 alin. (1) din Constituţie.

Art. 53 alin. (1) din Constituţie enumeră cazurile în care Parlamentul poate hotărî restrângerea. Textul Constituţiei este clar şi ferm: Parlamentul recurge la restrângerea unor drepturi şi libertăţi fundamentale „numai dacă se impune". Iată prin urmare, cum Adunarea Constituantă a obligat Parlamentul să recurgă, prin votul majorităţii relative a deputaţilor şi senatorilor, la o măsură de oportunitate legislativă. Aceasta poate lua forma unei propuneri legislative. Altfel, Guvernul este cel care, din proprie iniţiativă, optează pentru restrângerea exerciţiului unor drepturi şi libertăţi constitu-

---

[1)] A se vedea O.G. nr. 50/1994, privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei în vederea constituirii unor resurse destinate protecţiei sociale (Legea privind aprobarea acestei ordonanţe a fost declarată neconstituţională prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 139 din 14 decembrie 1994).

[2)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 464.

[3)] Potrivit art. 45 din Constituţie, „accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera iniţiativă şi exercitarea acestora în condiţiile legii sunt garantate".

ţionale, urmând ca Parlamentul să evalueze şi să decidă „dacă se impune" restrângerea. Iată din nou ideea de echilibru între puterea şi voinţa Guvernului de a restrânge temporar exerciţiul unor drepturi şi libertăţi şi voinţa suverană a Parlamentului de a da curs pozitiv proiectului de lege înaintat de Guvern sau de a-l respinge, ori de a-l modifica, situaţie în care forul legislativ devine factorul constrângător şi, în acelaşi timp, responsabil în faţa poporului pentru adoptarea unei legi de restrângere a exerciţiului unor drepturi.

Art. 53 alin. (1) din Constituţie prevede că „exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securităţii naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale, ale unui sinistru deosebit de grav"[1]. După cum se poate observa, Legiuitorul constituant a împărţit cauzele care pot determina statul să recurgă la restrângerea exerciţiului unor drepturi şi libertăţi, în trei categorii.

În prima categorie sunt cuprinse o serie de ameninţări la adresa statului[2] în întregul său, pentru a căror evitare, statul se simte obligat să recurgă la anumite măsuri nepopulare, dar care sunt necesare pentru apărarea unor valori esenţiale nu numai pentru stat, ci şi pentru fiecare cetăţean al acestuia în parte. În această ecuaţie, cetăţeanul devine el însuşi părtaş la acţiunea statului şi, în consecinţă, acceptă compromisul politic pe seama dreptului său constituţional de a beneficia oricând de exerciţiul unora dintre drepturile sale fundamentale.

A doua categorie de cauze, o constituie cerinţa aplicării procedurilor ce formează instrucţia penală. În fine, cea de-a treia categorie de cauze, cuprinde evenimente naturale de o intensitate şi gravitate deosebite (calamităţi naturale, dezastre, mişcări tectonice deosebit de grave).

Parlamentului, care recurge la restrângerea exercitării anumitor drepturi sau libertăţi, îi revine sarcina să identifice cauza restrângerii şi să o încadreze într-o categorie sau alta. Este vorba de situaţii concrete, de evenimente sau de acţiuni întreprinse de persoane ori organizaţii, pe care Parlamentul le consideră ameninţări ale securităţii naţionale, ale ordinii constituţionale, ordinii sau moralei publice, ale sănătăţii populaţiei, ori ale drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Măsurile de restrângere a exercitării unor drepturi, luate de stat, pot avea un caracter preventiv, ori de împiedicare a extinderii consecinţelor ameninţărilor respective. Este o problemă de mare responsabilitate a statului pentru decizia sa legislativă. Acesta este motivul pentru care se impune clarificarea şi explicarea termenilor utilizaţi în art. 53 alin. (1) din Constituţie[3].

---

[1] Alăturarea tuturor acestor termeni nu este întâmplătoare. Ordinea (publică) este în legătură directă cu securitatea sau siguranţa naţională. Tot astfel, sănătatea publică interesează, deopotrivă, populaţia şi statul ca atare.

[2] Ameninţări la adresa securităţii naţionale, a ordinii publice (constituţionale), a sănătăţii generale a populaţiei la nivel naţional sau local, a moralei publice, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.

[3] Nu orice ameninţare a securităţii naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice justifică intervenţia legislativă a Parlamentului de restrângere a exerciţiului drepturilor sau libertăţilor vizate. Sunt posibile măsuri administrative pentru prevenirea unor astfel de

Atragem atenţia că limbajul juridic este unul cu totul special şi uneori foarte diferit de înţelesul semantic obişnuit, de dicţionar, al cuvintelor, ceea ce face ca exprimarea juridică să pară necunoscută celor nefamiliarizaţi cu vocabularul juridic. Sunt chiar termeni cu înţeles diferit de la o ramură juridică la alta. Acesta este motivul pentru care încercăm să prezentăm noţiunile utilizate de Legiuitorul constituant în sensul cel mai apropiat de semantica obişnuită a cuvintelor respective.

Unul dintre aceşti termeni este cel de securitate naţională, care este plurivalent[1]. Putem vorbi, astfel, cu deplină îndreptăţire, din punct de vedere al art. 53 alin. (1) din Constituţie, de securitatea militară, economică, financiară, informatică, socială a ţării. Oricare dintre aceste tipuri de securitate poate fi ţinta unei ameninţări interne sau externe, motiv pentru care Legiuitorul ar putea recurge la restrângerea exerciţiului unor drepturi sau libertăţi constituţionale.

Legea nr. 51/1991 privind securitatea naţională a României[2] prevede în art. 1 că „prin securitate naţională a României se înţelege starea de legalitate, de echilibru şi de stabilitate socială, economică şi politică necesară existenţei şi dezvoltării statului naţional român ca stat suveran, unitar, independent şi indivizibil, menţinerii ordinii de drept, precum şi a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, potrivit principilor şi normelor democratice statornicite prin Constituţie". Să mai observăm că atentatul ori o ameninţare majoră a securităţii naţionale este de natură să afecteze interesele naţionale ale României[3].

Cum problematica vizată de termenul de securitate naţională este, potrivit Legii nr. 51/1991, de competenţa Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, evaluarea de către acesta a unui eveniment, ca fiind un pericol pentru securitatea naţională, îl include şi pe Preşedintele României în decizia legislativă a Parlamentului de restrângere a exercitării unor drepturi sau libertăţi, întrucât potrivit art. 53 alin. (1) din Constituţie, restrângerea a primit calificativ de mijloc de apărare a securităţii naţionale. Mai spunem că Parlamentul nu este îndreptăţit să adopte o lege pentru restrângerea exerciţiului unor drepturi sau libertăţi cetăţeneşti, ca formă legislativă de apărare a securităţii naţionale, înainte ca CSAT să decidă că o anumită activitate sau acţiune

---

evenimente considerate periculoase pentru valorile ocrotite de stat şi la care se referă art. 53 alin. (1) din Constituie.

[1] În jurisprudenţa Curţii Constituţionale, s-a reţinut că securitatea naţională nu implică numai securitatea militară, deci domeniul militar, ci are şi o componentă socială şi economică. Astfel, nu numai existenţa unei situaţii *manu militari* atrage aplicabilitatea noţiunii de „securitate naţională" din textul art. 53 din Constituţie, ci şi alte aspecte din viaţa statului – precum cele economice, financiare, sociale – care ar putea afecta însăşi fiinţa statului prin amploarea şi gravitatea fenomenului. Situaţia de criză financiară mondială ar putea afecta, în lipsa unor măsuri adecvate, stabilitatea economică a ţării şi, implicit securitatea naţională [Decizia Curţii Constituţionale nr. 872 din 25 iunie 2010 (M.Of. nr. 433 din 28 iunie 2010)].

[2] Republicată în M.Of. nr. 190 din 18 martie 2014.

[3] În opinia noastră, calificarea unor activităţi sau acţiuni ca fiind ameninţări la adresa securităţii naţionale este de resortul CSAT şi nu exclusiv, de domeniul aprecierii politice a Parlamentului.

întreprinsă de o persoană sau grup organizat de persoane constituie o amenințare la adresa securității naționale[1)].

Chiar Legea nr. 51/1991 prevede în art. 7 lit. b) că CSAT stabilește principalele direcții de activitate și aprobă măsurile generale obligatorii pentru înlăturarea amenințărilor la adresa securității naționale a țării. Nu orice fapte considerate de Legea nr. 51/1991 sunt de natură să determine CSAT și Parlamentul că este necesară adoptarea unei legi speciale prin care să se restrângă exercițiul unor drepturi și libertăți constituționale. De altfel, chiar Legea nr. 51/1991 prevede în art. 4 că dispozițiile legii, care enunță faptele considerate de Legiuitor ca amenințări la adresa securității

---

[1)] Potrivit art. 3 din Legea nr. 51/1991, republicată cu modificările și completările ulterioare constituie fapte de amenințare a securității naționale: *a)* planurile și acțiunile care vizează suprimarea sau știrbirea suveranității, unității, independenței sau indivizibilității statului român; *b)* acțiunile care au ca scop, direct sau indirect, provocarea de război contra țării sau de război civil, înlesnirea ocupației militare străine, aservirea față de o putere străină ori ajutarea unei puteri sau organizații străine de a săvârși oricare din aceste fapte; *c)* trădarea prin ajutarea inamicului; *d)* acțiunile armate sau orice alte acțiuni violente care urmăresc slăbirea puterii de stat; *e)* spionajul, transmiterea secretelor de stat unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, procurarea ori deținerea ilegală de documente sau date secrete de stat, în vederea transmiterii lor unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora sau în orice alt scop neautorizat de lege, precum și divulgarea secretelor de stat sau neglijența în păstrarea acestora; *f)* subminarea, sabotajul sau orice alte acțiuni care au ca scop înlăturarea prin forță a instituțiilor democratice ale statului ori care aduc atingere gravă drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români sau pot aduce atingere capacității de apărare ori altor asemenea interese ale țării, precum și actele de distrugere, degradare ori aducere în stare de neîntrebuințare a structurilor necesare bunei desfășurări a vieții social-economice sau apărării naționale; *g)* acțiunile prin care se atentează la viața, integritatea fizică sau sănătatea persoanelor care îndeplinesc funcții importante în stat ori a reprezentanților altor state sau ai organizațiilor internaționale, a căror protecție trebuie să fie asigurată pe timpul ședерii în România, potrivit legii, tratatelor și convențiilor încheiate, precum și practicii internaționale; *h)* inițierea, organizarea, săvârșirea sau sprijinirea în orice mod a acțiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte comunistă, fascistă, legionară sau de orice altă natură, rasiste, antisemite, revizioniste, separatiste care pot pune în pericol sub orice formă unitatea și integritatea teritorială a României, precum și incitarea la fapte ce pot periclita ordinea statului de drept; *i)* actele teroriste, precum și inițierea sau sprijinirea în orice mod a oricăror activități al căror scop îl constituie săvârșirea de asemenea fapte; *j)* atentatele contra unei colectivități, săvârșite prin orice mijloace; *k)* sustragerea de armament, muniție, materii explozive sau radioactive, toxice sau biologice din unitățile autorizate să le dețină, contrabanda cu acestea, producerea, deținerea, înstrăinarea, transportul sau folosirea lor în alte condiții decât cele prevăzute de lege, precum și portul de armament sau muniție, fără drept, dacă prin acestea se pune în pericol securitatea națională; *l)* inițierea sau constituirea de organizații sau grupări ori aderarea sau sprijinirea sub orice formă a acestora, în scopul desfășurării vreuneia din activitățile enumerate la lit. a)-k), precum și desfășurarea în secret de asemenea activități de către organizații sau grupări constituite potrivit legii; *m)* orice acțiuni sau inacțiuni care lezează interesele economice strategice ale României, cele care au ca efect periclitarea, gestionarea ilegală, degradarea ori distrugerea resurselor naturale, fondurilor forestier, cinegetic și piscicol, apelor și altor asemenea resurse, precum și monopolizarea ori blocarea accesului la acestea, cu consecințe la nivel național sau regional.

naţionale, nu pot fi interpretate sau folosite în scopul restrângerii sau interziceri dreptului de apărare a unei cauze legitime, de manifestare a unui protest, dezacord ideologic, politic, religios sau de altă natură, garantate prin Constituţie sau legi. Iată, prin urmare, că Legiuitorul ordinar a înţeles să restrângă sfera intervenţiei statului, chiar în aplicarea art. 53 din Constituţie, dovadă a caracterul democratic al societăţii româneşti şi al obligaţiilor asumate de România ca parte a unor convenţii şi tratate internaţionale referitoare la drepturile omului[1].

Termenul de ordine folosit în art. 53 alin. (1) are, de asemenea, multiple sensuri: ordine juridică, ordine socială, ordine economică, ordine publică, ordine constituţională, ordine internaţională. Este de observat că textul constituţional nu asociază explicit cuvântul ordine cu niciun alt adjectiv calificativ, „apărarea ordinii" de către statul român, prin stabilirea unor restricţii temporare de exercitare a unor drepturi constituţionale, fiind, în principiu, justificată în orice moment, dacă sunt întrunite condiţiile constituţionale. Teoretic, oricare dintre aceşti termeni justifică acţiunea statului pentru restricţionarea prin lege a exerciţiului drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, în funcţie de gradul de încălcare sau ameninţare la adresa ordinii, de a cărei respectare şi apărare este dator statul.

Este de observat însă că termenul de ordine utilizat în art. 53 alin. (1) din Constituţie, poate fi interpretat într-o unitate gramaticală, în care adjectivul „public" poate fi raportat de interpretul textului, atât la termenul de „ordine" cât şi la cel de „sănătate". În acest fel, rezultă că Adunarea Constituantă s-a referit la apărarea ordinii publice[2]. Legea nr. 61/1991, republicată[3], pentru sancţionarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii şi liniştii publice nu defineşte explicit termenul de ordine, menţionând doar în art. 1 că „pentru asigurarea climatului de ordine şi liniște publică necesar desfăşurării normale a activităţii economice şi social-culturale şi promovarea unor relaţii civilizate în viaţa cotidiană, cetăţenii

---

[1] Art. 5 din Legea nr. 51/1991, republicată, prevede că securitatea naţională se realizează în conformitate cu legile în vigoare şi cu obligaţiile asumate de statul român prin convenţiile şi tratatele internaţionale referitoare la drepturile omului, la care este parte.

[2] Noţiunea de „ordine publică" aparţine, din punct de vedere doctrinar, mai mult dreptului penal [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 983 din 8 iulie 2010 (M.Of. nr. 551 din 5 august 2010)] şi dreptului administrativ şi mai puţin dreptului constituţional. Autorii de drept administrativ, leagă problematica ordinii publice de serviciul public prestat de stat în interesul general sau comunitar. În doctrina clasică a dreptului administrativ, acţiunea administraţiei publice ce are drept scop menţinerea ordinii publice a fost denumită *poliţie*, noţiune care a fost apoi preluată din literatura franceză şi în cea din România (a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 13). Crearea ordinii publice, adică stabilirea unui grup vast de prescripţii juridice care au ca obiect instituirea unui cadru legal necesar derulării fără tulburări a vieţii sociale, precum şi asigurarea respectării acestuia presupun din partea statului luarea unor decizii de putere publică. S-a susţinut că noţiunea de ordine publică trebuie folosită pentru a desemna un minimum de condiţii esenţiale pentru o viaţă socială convenabilă, conţinutul acesteia variind cu stadiul încrederii sociale, de care se bucură guvernanţii din partea celor guvernaţi (a se vedea în acest sens, opiniile citate de *A. Iorgovan*, op. cit. p. 13).

[3] M.Of. nr. 96 din 7 februarie 2014.

B.C.U. „M. Eminescu" Cluj-Napoca

sunt obligaţi să aibă un comportament civic, moral şi responsabil, în spiritul legilor ţării şi al normelor de convieţuire socială".

Legea nr. 61/1991 instituie, astfel, cadrul legal de apărare a ordinii şi liniştii publice, adică al „păcii interne" a unei societăţi. Art. 2 din Legea nr. 61/1991 prevede faptele care prezintă pericol pentru ordinea şi liniştea publică, dar niciunul dintre acestea nu are amplitudinea unei fapte care ar atrage după sine adoptarea de către Parlament a unei legi de restrângere a exerciţiului unor drepturi şi libertăţi constituţionale.

În concepţia Legiuitorului din 1991 astfel de fapte pot constitui, după caz, infracţiuni sau contravenţii, apărarea ordinii fiind astfel posibilă prin măsuri administrative (măsuri de ordine publică de competenţa poliţiei, a jandarmeriei) şi, după caz, judiciare. În opinia noastră, intervenţia Parlamentului, potrivit art. 53 alin. (1) din Constituţie, coroborat cu art. 2 din Legea nr. 61/1991, pentru apărarea ordinii ar constitui un exces de putere şi ar califica statul român ca un stat poliţienesc. În doctrina constituţională s-a considerat că prin termenul de ordine publică s-ar înţelege ansamblul regulilor care asigură siguranţa societăţii şi a căror încălcare nu antrenează decât ilegalitatea parţială a unui act sau a unui fapt juridic[1)].

Dacă dăm termenului de ordine utilizat de Legiuitorul constituant sensul de ordine socială, vom spune că aceasta desemnează, într-o manieră generală şi destul de vagă, ansamblul instituţiilor politice – şi al relaţiilor stabilite între acestea - existent în societatea românească[2)].

Codul penal Carol al II-lea a folosit în art. 209 termenul de ordine socială pentru a incrimina şi pedepsi delictul de uneltire contra ordinii sociale, înţelegând prin acesta faptul de a face propagandă pentru instalarea, prin violenţă, a dictaturii unei clase sociale asupra alteia, ori pentru suprimarea, prin violenţă a unei clase sociale sau în general, pentru răsturnarea, în mod violent, a ordinii sociale existente în stat. Incriminarea acestui delict era menită să apere principiul formei democratice a societăţii române şi a instituţiilor sale[3)].

Antonimul cuvântului ordine este dezordinea, or datoria oricărui stat, indiferent care ar fi regimul politic existent sau forma de guvernământ, este, în primul rând, să instituie şi să apere prin mijloace legale şi legitime cadrul normativ de instaurare a ordinii din toate punctele de vedere. Sensul sociologic al termenului de ordine este mai adecvat problematicii art. 53 din Constituţie.

Cuvântul ordine a mai fost calificat ca stare de funcţionare normală a unei instituţii sau a întregii societăţi, datorită unor structuri şi funcţii ordonate prin reguli şi legi[4)]. Din această perspectivă, atentatul împotriva ordinii sociale a statului român, justifică pe deplin restabilirea ordinii sociale încălcate şi apărarea ei prin lege specială a Parlamentului, adoptată în temeiul art. 53 alin. (1) din Constituţie.

[1)] *I. Deleanu* op. cit., p. 464.

[2)] A se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar sociologic, Ed. Babel, Bucureşti, 1993, p. 412.

[3)] A se vedea *Colectiv*, Codul penal Carol al II-lea adnotat, vol. II, Ed. Librăriei Socec § Co. Bucureşti, 1937, p. 65.

[4)] A se vedea *S. Tămaş*, Dicţionar politic. Instituţiile democraţiei şi cultura civică, Ad. Academiei Române, Bucureşti, 1993, p. 196.

Un alt tip de ordine care presupune atenţia şi intervenţia promptă a statului pentru instituirea şi apărarea ei, este ordinea constituţională, adică, ansamblul instituţiilor politice de guvernare ale unui stat şi al mecanismelor de garantare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Fără nicio putinţă de tăgadă, apărarea ordinii constituţionale a statului român, ameninţată grav din interiorul sau din afara ţării, este un motiv legitim pentru restrângerea exerciţiului anumitor drepturi şi libertăţi constituţionale, în condiţiile prevăzute în art. 53 din Legea fundamentală. Acelaşi autor menţionează că adeseori se foloseşte şi conceptul de „securitate publică", cu un sens mai larg, semnificând ansamblul dispoziţiilor prin care se asigură liniştea publică, armonia socială, respectul faţă de lege şi faţă de deciziile legitime ale autorităţilor publice[1)].

În opinia noastră, ordinea publică este legată de suveranitatea naţională. Statul suveran are monopolul exclusiv al instituirii unei ordini publice stricte în interesul general, de care beneficiază fiecare individ rezident pe teritoriul statului respectiv şi statul în întregul său. Asigurându-şi o ordine publică general respectată, statul va avea posibilitatea de a-şi dezvolta şi aplica alte politici publice, într-un climat de linişte şi ordine socială, cu precizarea însă, că într-un stat de drept, ordinea publică instituită de legiuitor, îi este opozabilă şi statului ca atare, nu numai celor guvernaţi.

Din punct de vedere al dreptului penal, prin ordine publică avem în vedere ansamblul normelor juridice care reglementează relaţiile sociale privind convieţuirea în societate. Statul nu se poate situa deasupra ordinii publice pe care el o instituie şi o apără prin instrumente de constrângere juridică şi socială, inclusiv prin restrângerea exerciţiului unor drepturi şi libertăţi determinate[2)].

Este de neconceput apărarea ordinii publice fără intervenţia forţei şi a capacităţii de constrângere socială exercitate de stat. Într-un regim politic democratic, în care autorităţile publice de suveranitate naţională şi statul în întregul său provin din voinţa electorală a cetăţenilor, exercitarea forţei publice a statului pentru conservarea ordinii publice se desfăşoară în mod legitim, ca necesitate democratică. Aşa se şi explică de ce într-o astfel de societate este permisă restrângerea unor drepturi şi libertăţi determinate pentru apărarea ordinii publice.

Restrângerea libertăţii de exercitare a unor drepturi constituţionale, generată ori motivată de apărarea unui interes general exprimat, de pildă, în conservarea ordinii publice, nu se poate detaşa complet de maxima *salus populi suprema lex est*[3)].

[1)] Ibidem.

[2)] Această precizare de principiu, potrivit căreia statul instituie o ordine publică pe care o impune întregii societăţi şi care îi este şi lui opozabilă, la fel ca oricărui alt component al societăţii, face demarcaţia între statul de drept şi statul cu regim politic autoritar. Statul totalitar are la dispoziţie toate instrumentele politice, juridice, economice etc. de a institui o ordine publică fermă, în interesul său exclusiv, de care se va delimita, ca obligaţie de respectare, şi de care se va servi în permanenţă, pentru a-şi întări şi exercita excesiv puterea asupra celor guvernaţi.

[3)] Şi în doctrina constituţională mai veche din România, s-a recunoscut că exerciţiul libertăţilor individuale poate fi supus unor restricţii cerute de interesul social, întrucât întreaga organizare socială se bazează pe restricţiuni ce se aduc oamenilor în exerciţiul drepturilor lor. Aceste restricţii au la bază principiul solidarităţii sociale (a se vedea *C.G. Dissescu*, Drept

Absolutizarea în aceste condiţii a dreptului statului de a restrânge exercitarea drepturilor şi libertăţilor publice pare ca un început de despotism[1]. Iată de ce restrângerea trebuie să fie legitimă, necesară într-o societate democratică şi proporţională cu motivul care a determinat-o.

La întrebarea când şi cât de grav poate fi ameninţată ordinea (publică/socială/ constituţională) nu este uşor de răspuns. Şi în această privinţă este necesară evaluarea, după caz, făcută de CSAT, astfel încât Parlamentul este nevoit să conlucreze cu această instituţie publică şi să ţină seama de analiza întreprinsă de autoritatea respectivă şi de măsurile propuse de aceasta. În ceea ce ne priveşte, considerăm că apărarea ordinii (publice sau sociale), ca şi apărarea securităţii naţionale, pot fi asigurate şi fără restrângerea exerciţiului drepturilor şi libertăţilor fundamentale.

Problema practică care se pune aici este marja de apreciere a autorităţilor publice competente. Vrem prin aceasta, să susţinem că nu constituie un act democratic de guvernare, restrângerea legislativă facilă a exerciţiului unor drepturi şi libertăţi constituţionale, chiar, la nevoie, motivate de aplicarea art. 53 din Legea fundamentală a statului român. Acestea sunt mult mai importante nu numai pentru individ, ci şi pentru statul care le-a consacrat prin proceduri constituţionale şi care dovedeşte, astfel, ataşament faţă de ele.

În doctrina europeană să precizat, de altfel, că efectele unui drept pot fi foarte reduse, chiar nule, dacă modalităţile exercitării sale sunt lăsate la latitudinea legislaţiei interne a statelor care l-au recunoscut[2]. În termenii clauzei de ordine publică, înscrisă în Convenţia europeană a drepturilor omului, exercitarea dreptului în cauză poate face doar obiectul restricţiilor prevăzute de lege şi care într-o societate democratică, sunt necesare pentru protecţia siguranţei publice, a ordinii, a sănătăţii sau moralei publice, ori pentru protecţia drepturilor şi libertăţilor semenilor[3].

Cât priveşte apărarea sănătăţii şi a moralei publice, ca motiv de legiferare a restrângerii exerciţiului unor drepturi sau libertăţi constituţionale, vom acorda termenilor de sănătate şi de morală publică, sensul curent de dicţionar al acestora. Adunarea Constituantă nu a avut în vedere normele de morală în sensul religios al acesteia, ci normele de morală publică (laică)[4]. În literatura de specialitate s-a precizat că termenul de „sănătate publică" desemnează protecţia sanitară a întregii

---

constituţional, Ed. Librăriei Socec & Co., Bucureşti, 1915, p. 466). Întotdeauna trebuie găsit un echilibru între restricţiile aduse exercitării drepturilor constituţionale şi dreptul inerent al fiecărui cetăţean de a se bucura deplin de drepturile şi libertăţile sale. Sunt situaţii în practica socială când „societatea este ameninţată de grave pericole şi când ordinea şi siguranţa publică nu pot fi menţinute cu mijloace ordinare" (*C.G. Dissescu*, op. cit., p. 479). În astfel de situaţii, statul este îndreptăţit să apere interesele publice, recurgând, dacă socoteşte necesar şi la restrângerea temporară a exercitării anumitor drepturi constituţionale.

[1] Idem, p. 179.

[2] *F. Surde*, Drept european şi internaţional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iaşi, 2006, p. 166.

[3] Ibidem.

[4] Un set important de norme morale este cuprins în art. 2 din Legea nr. 61/1991.

populaţii sau a unei părţi din aceasta[1]. Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătăţii, republicată,[2] prevede în art. 4 alin. (1) lit. a) că în înţelesul legii respective, prin sănătate publică de înţelege starea de sănătate a populaţiei, în raport cu determinanţii stării de sănătate: socio-economici, biologici, de mediu, stil de viaţă asigurarea cu servicii de sănătate, calitatea şi accesibilitatea serviciilor de sănătate.

Termenul legal de sănătate prevăzut în Legea nr. 95/2006 cu modificările şi completările ulterioare, are corespondenţă mai mult cu dreptul la ocrotirea sănătăţii consacrat în art. 34 din Constituţie, decât cu art. 53 din Legea fundamentală, dar poate fi relevant şi în privinţa acestuia. Pe noi ne interesează dispoziţiile cuprinse în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 95/2006, potrivit cărora, asistenţa de sănătate publică se realizează prin ansamblul măsurilor politico-legislative, al programelor şi strategiilor adresate determinanţilor stării de sănătate.

Alin. (2) din acelaşi articol al Legii nr. 95/2006, prevede că scopul asistenţei de sănătate publică îl constituie prevenirea îmbolnăvirilor şi îmbunătăţirea calităţii vieţii. Este îndreptăţită atenţia statului român acordată evaluării curente şi specializate a factorilor de risc pentru sănătate[3], şi pe această bază, luarea unor decizii politice, inclusiv, restrângerea temporară a exerciţiului unor drepturi cetăţeneşti, în vederea înlăturării oricărui pericol sau ameninţare la adresa sănătăţi populaţiei.

Prin morală publică se înţelege, într-o opinie, ansamblul preceptelor de conduită, dependente de conştiinţa individului şi de cea a colectivităţii din care face parte[4]. În sensul art. 53 alin. (1) din Constituţie, sintagma „drepturile şi libertăţile cetăţenilor" se referă la obiectul de reglementare al Capitolului II din Titlul II al Legii fundamentale.

Termenul de „instrucţie penală" ca motivaţie a restrângerii legislative a exerciţiului unor drepturi şi libertăţi constituţionale se referă la procedurile speciale prevăzute în Codul de procedură penală, aplicate persoanelor aflate în curs de urmărire penală sau într-o fază de judecată a unui proces penal. În doctrină s-a precizat că instrucţia penală este o componentă a ordinii de drept şi se înfăptuieşte, înainte de toate, sub semnul interesului general. Ea semnifică succesiunea faptelor şi actelor care articulează procesul penal, în aproape toate fazele acestuia, având deci un înţeles mai larg decât cel în mod obişnuit acreditat[5].

Termenii de calamitate naturală, dezastru ori sinistru deosebit de grav, nu presupun explicaţii speciale. În principiu, este vorba de evenimente naturale care prin amplitudinea lor şi prin urmările deosebit de grave asupra capacităţii autorităţilor publice de a asigura organizarea şi desfăşurarea normală a vieţii publice, pot împiedica statul român să-şi îndeplinească temporar misiunea şi funcţiile sale, expun

---

[1] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 465.

[2] M.Of. nr. 652 din 28 august 2015.

[3] Din mediul natural, de viaţă şi de muncă, cei rezultaţi din stilul de viaţă individual şi comunitar care influenţează starea de sănătate a populaţiei [art. 4 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 95/2006].

[4] *I. Deleanu*, op. cit., p. 465.

[5] Ibidem.

cetățenii și autorități publice unor provocări care nu pot fi soluționate decât prin restrângerea exercițiului unor drepturi constituționale, alături, firește, de alte măsuri administrative la nivel național și local.

În fine, mai trebuie precizat că Adunarea Constituantă a folosit o exprimare generică atunci când s-a referit în art. 53 alin. (1) la exercițiul unor drepturi și libertăți. Este cunoscut că cetățenii în calitate de persoane fizice sunt titulari ai unui ansamblu variat de drepturi și libertăți, unele dintre acestea fiindu-le conferite chiar prin textul Constituției, care le și garantează, altele care le sunt recunoscute prin legi speciale și alte acte normative, având o forță juridică inferioară dispozițiilor constituționale în materie, iar alte drepturi au un caracter convențional. Existența acestui ansamblu larg de drepturi și libertăți naște întrebarea care dintre ele cad sub incidența art. 53 din Legea fundamentală. Atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în doctrină s-a precizat că restrângerea prin voință legislativă a unor drepturi sau libertăți, se referă la drepturile și libertățile cetățenești, adică la cele înscrise în Titlul II al Constituției[1)].

§2. Condițiile în care poate fi dispusă restrângerea

Potrivit art. 53 alin. (2) din Constituție, restrângerea exercițiului drepturilor sau libertăților fundamentale poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății. Aceste condiționări țin de reglementări imperative cuprinse în importante documente internaționale la care România este parte și pe care Adunarea Constituantă și le-a însușit, incluzându-le și consacrându-le în textul constituțional.

Condiționarea restrângerii exercițiului drepturilor, de faptul dacă aceasta este necesară într-o societate democratică, are caracterul unei restricții constituționale, care limitează puterea legislativă a Parlamentului[2)]. O astfel de condiție, obligă forul legislativ să aprecieze dacă decizia de restrângere este necesară într-o societate deschisă, rezultată din voința politică a tuturor membrilor ei. Dacă se apreciază că restrângerea nu este necesară într-o astfel de societate, Parlamentul nu este îndreptățit să o legifereze.

Adunarea Constituantă nu a folosit ideea de compatibilitate a restrângerii cu natura societății democratice, întrucât în concepția legiuitorilor constituanți ideea

---

[1)] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 175.

[2)] Nu există o definiție jurisdicțională a *societății democratice* formulată de CEDO. Curtea a precizat însă care sunt elementele de bază, caracteristicile acesteia: pluralismul, toleranța și spiritul receptiv. Curtea a precizat că „democrația nu se rezumă la supremația constantă a opiniei unei majorități; ea impune un echilibru care le asigură minorităților un tratament corect și care evită orice abuzare de o poziție dominantă" (a se vedea, *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 171). Într-o altă cauză, Curtea a precizat că interpretarea drepturilor și libertăților enumerate în Convenția europeană a drepturilor omului trebuie să se concilieze cu spiritul general al acesteia, și anume, protejarea și promovarea idealurilor și valorilor unei societăți democratice (ibidem).

restrângerii nu era privită ca o atingere adusă principiilor democrației constituționale. Restrângerea este pe deplin compatibilă cu principiile democratice, ea fiind în substanța ei o decizie de guvernare democratică. Orice guvernant este îndreptățit să recurgă, din înalte rațiuni de stat, la decizii care au ca scop salvarea, apărarea ori ocrotirea unor valori superioare, care stau la baza organizării politice și sociale. În aceasta constă legitimitatea restrângerii: salvarea unor valori superioare[1)].

Restrângerea exercițiului unor drepturi este o măsură democratică excepțională, aplicată în situații extraordinare. Dacă Parlamentul va opta pentru o decizie de restrângere, dar aceasta va afecta regimul politic democratic, principiile democrației constituționale consacrate în Legea fundamentală, Curtea Constituțională sesizată potrivit Legii sale de organizare și funcționare, va putea să constate că măsura restrângerii exercițiului drepturilor sau libertăților, nu numai că nu este necesară într-o societate democratică, ci reprezintă o încălcare a acesteia. Parlamentul va recurge la ea numai dacă va socoti că aceasta este necesară. Prin urmare, măsura restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți constituționale, este și o problemă de oportunitate politică și, totodată, legislativă, din partea Parlamentului.

O altă condiție este respectarea unui raport de proporționalitate între amplitudinea restrângerii și caracterul pericolului care a determinat Parlamentul să opteze pentru restrângerea legislativă a unor drepturi[2)]. Această condiție de proporționalitate împiedică excesul de putere legislativă în materie, așează un echilibru între efectul psihologic al restrângerii, fără îndoială frustrant la nivel social și chiar politic și valorile astfel ocrotite de stat.

În condițiile în care pentru orice individ, accesul liber la exercitarea drepturilor și libertăților sale constituționale este o expresie a respectării, de către statul român, în primul rând, a demnității și personalității sale, care potrivit voinței Adunării Constituante, reprezintă valori supreme și sunt garantate, se pune întrebarea dacă nu cumva, limitarea, chiar și temporară, a dreptului de exercitare liberă a drepturilor și libertăților înscrise în Constituție, restrângerea exercitării unor drepturi sunt incompatibile cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. În ceea ce ne privește, considerăm că o astfel de incompatibilitate există dacă nu sunt respectate condițiile prevăzute în art. 53 din Legea fundamentală.

Restrângerea trebuie aplicată în mod nediscriminatoriu. Prin această condiție constituțională, impusă forului legislativ, se realizează corespondența dintre art. 53 și dispozițiile cuprinse în art. 4 din Constituție, care au consacrat principiul solidarității cetățenilor români și criteriile de nediscriminare, precum și art. 16 alin. (1), potrivit căruia cetățeni sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

[1)] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvgarda valori ale statului care sunt puse în pericol [Decizia Curții Constituționale nr. 1414 din 4 noiembrie (M.Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009)].

[2)] Curtea Constituțională a reținut că principiul proporționalității consacrat în art. 53 alin. (2) din Constituție, se aplică numai în cadrul restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale.

În fine, ultima condiţie impusă de Adunarea Constituantă se referă la aplicarea temporară a măsurii restrângerii, întrucât restrângerea nu poate aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii ca atare.

Secţiunea a 3-a. Principii comune tuturor drepturilor şi îndatoririlor fundamentale

Constituţia României abordează problematica drepturilor şi libertăţilor fundamentale într-o viziune sistemică, globală şi totodată integrală. Caracterul sistemic al viziunii constituantului are în vedere drepturile şi libertăţile ca un ansamblu coerent de unităţi între care există raporturi de interferenţă şi de condiţionare reciprocă. La rândul său, întregul ansamblu de drepturi se raportează la stat conferindu-i, împreună cu alţi factori, caracterul democratic, precum şi caracterul de stat de drept.

Caracterul global al abordării drepturilor şi libertăţilor fundamentale constă în faptul că Legiuitorul constituant le priveşte ca pe o entitate atotcuprinzătoare, exercitarea fiecăruia dintre drepturi fiind o condiţie a exercitării celuilalt.

Caracterul integral al abordării constituţionale a drepturilor pune în evidenţă faptul că drepturile: a) sunt consacrate şi garantate în mod deplin; b) aparţin în totalitate tuturor cetăţenilor; c) sunt ocrotite în mod egal de către stat ş.a.

În acelaşi timp, Constituţia marchează şi universalitatea drepturilor şi îndatoririlor fundamentale sub un dublu aspect: 1) fiecare cetăţean are vocaţia de a beneficia în mod direct de libertăţile şi drepturile constituţionale; altfel spus, toţi cetăţenii beneficiază de drepturile şi libertăţile consacrate prin Constituţie şi prin alte legi; 2) cetăţenii se bucură de toate drepturile şi libertăţile fără excepţie[1]. În mod corelativ, tuturor cetăţenilor le revin toate obligaţiile prevăzute în Constituţie şi alte legi în sarcina lor.

Într-o societate cu adevărat democratică, bazată pe domnia legii, este imperios necesar ca cetăţenii să fie egali, nu numai prin raportare la exercitarea drepturilor şi libertăţilor, ci şi în faţa legii. Această cerinţă are valoare de principiu constituţional. Constituţia prevede, astfel, în art. 16 alin. (1), că cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări. În opinia Curţii Constituţionale, art. 16 alin. (3) din Constituţie este inaplicabil celor care nu sunt cetăţeni români[2].

Lupta împotriva oricăror privilegii, în special a celor sociale, ca şi împotriva discriminărilor din cauza rasei, sexului, convingerilor sau credinţelor religioase, opţiunilor politice ş.a., are, astfel, o finalitate constituţională: egalitatea în drepturi a tuturor cetăţenilor, fără nicio deosebire.

Din enunţul constituţional cuprins în art. 16 alin. (1) decurge un alt principiu: „nimeni nu este mai presus de lege" [art. 16 alin. (2)]. Acest principiu, ale cărui ră-

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi lucrarea Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 35.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 176/2001 (M.Of. nr. 374 din 11 iulie 2001).

dăcini se găsesc în cutuma juridică a Angliei medievale este aplicabil deopotrivă persoanelor fizice, cât şi persoanelor juridice. Rezultă, aşadar, că nici autorităţile publice nu se pot bucura de privilegii unele faţă de celelalte, sau oricare dintre ele faţă de cetăţeni.

Constituţia operează, însă, o aparentă discriminare între anumite persoane. Astfel, art. 16 alin. (3) prevede că funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare pot fi ocupate doar de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară. O asemenea cerinţă – larg enunţată şi în alte constituţii – este pe deplin justificată, întrucât funcţionarul public sau demnitarul acţionează în numele statului român şi în beneficiul cetăţenilor săi. Dacă funcţionarul public sau un demnitar nu ar avea cetăţenia română este de presupus că nu ar fi suficient de ataşat intereselor publice pe care le serveşte ca funcţionar sau demnitar. Nu este mai puţin adevărat că dacă ar avea dublă cetăţenie, ar fi posibil să fie confruntat cu un conflict de interese şi să fie nevoit să opteze pentru interesele statului român în serviciul căruia se află ca funcţionar public sau demnitar sau, dimpotrivă, pentru interesele celuilalt stat al cărui cetăţean este. În acest caz, s-ar face vinovat de infidelitate faţă de ţară[1)].

Legătura între statul român şi cetăţeanul său nu se limitează la teritoriul naţional. Astfel, potrivit art. 17 din Constituţie, cetăţenii români se bucură în străinătate de protecţia statului român. Evident, şi cetăţenii români care îşi au reşedinţa în alte state sunt ţinuţi să se achite de obligaţiile ce le revin în calitate de cetăţeni ai României, cu excepţia obligaţiilor care nu sunt compatibile cu absenţa lor din ţară.

În ceea ce priveşte raporturile dintre statul român şi cetăţenii străini şi apatrizii rezidenţi în România, Constituţia prevede că aceştia se bucură de protecţia generală a persoanelor şi averilor prevăzută în legislaţia internă. În cazul în care aceştia s-ar face vinovaţi de fapte infamante sau de altă natură, considerate de instanţa de judecată incompatibile cu calitatea lor de rezidenţi, ei pot fi expulzaţi în urma unei hotărâri judecătoreşti. Tot prin hotărâre judecătorească se dispune şi extrădarea. Actul extrădării este însă condiţionat de existenţa unei convenţii internaţionale sau de clauza reciprocităţii. Se înţelege că cetăţeanul român nu poate fi expulzat sau extrădat. De altfel, art. 19 alin. (1) din Constituţie prevede expres că cetăţeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România.

Constituţia prevede şi dreptul de azil, care se acordă şi se retrage în condiţiile legii, cu respectarea tratatelor şi a convenţiilor internaţionale la care România este parte.

[1)] Articolul 16 alin. (3) din Constituţie consacră primatul cetăţeniei române în ceea ce priveşte ocuparea unor demnităţi sau funcţii publice civile sau militare. Un text asemănător a fost înscris şi în art. 27 alin. (1) din Constituţia din 1938.

Secţiunea a 4-a. Clasificarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale

Preocuparea pentru clasificarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti răspunde îndeosebi unui scop didactic. Grupate în categorii, drepturile şi libertăţile pot fi mai bine studiate şi mai clar înţelese. De asemenea, gruparea acestora pe clase sau categorii permite relevarea naturii şi a caracterului lor esenţial pentru fiecare individ.

Clasificările sunt diferite de la autor la autor, în funcţie de criteriul avut în vedere de către fiecare dintre aceştia. În fapt, clasificarea propriu-zisă nu afectează cu nimic importanţa şi conţinutul drepturilor fundamentale. Dincolo de orice clasificare, Legiuitorul constituant a conferit o natură juridică similară fiecăruia dintre drepturile şi libertăţile cetăţeneşti pe care le-a proclamat şi garantat.

O anumită grupare sau clasificare este operată şi în documente sau acte internaţionale. De remarcat este faptul că nici acestea nu fac o distincţie între diferitele drepturi, pe criteriul importanţei sau al valorii acestora pentru statutul socio-economic şi politic al indivizilor. În acest sens, cele două Pacte internaţionale privind drepturile omului fac referire în mod distinct la drepturile civile şi politice şi respectiv la drepturile economice, sociale şi culturale[1)].

În doctrina constituţională românească recentă, drepturile şi îndatoririle fundamentale au fost clasificate în următoarele categorii:

a) *egalitatea în drepturi a cetăţenilor*, ca principiu general raportat la egalitatea între sexe, egalitatea în drepturi a cetăţenilor, fără deosebire de rasă, culoare, limbă, de origine naţională sau socială, de avere, naştere; egalitatea în drepturi a cetăţenilor, fără deosebire de religie, opinie politică sau orice altă opinie[2)];

b) *drepturile social-economice şi culturale* cuprinzând: dreptul la muncă (libertatea muncii); dreptul la odihnă; dreptul la învăţătură; dreptul la asigurarea materială în

---

[1)] Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale şi Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice au fost adoptate de Adunarea Generală a O.N.U. la 16 decembrie 1966 prin Rezoluţia 2200A (XXI). Ambele Pacte au fost ratificate de România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 212/1967 (B.Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1967).

[2)] În jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a decis în mod constant că principiul egalităţii în faţa legii presupune instituirea unui tratament egal numai pentru situaţii care, în funcţie de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, acest principiu nu exclude, ci dimpotrivă, presupune soluţii diferite pentru situaţii diferite, iar legea poate să stabilească reguli diferite în raport de persoane care se aplică în situaţii sau conotaţii diferite [Decizia Curţii Constituţionale nr. 5 din 13 ianuarie 2004 (M.Of. nr. 161 din 24 februarie 2004)]. În legătură cu aplicarea principiului egalităţii înscris în art. 16 din Constituţia României, Curtea Constituţională a stabilit în jurisprudenţa sa că „violarea principiului egalităţii şi nediscriminării există atunci când se aplică un tratament diferenţiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă şi rezonabilă sau dacă există o disproporţie între scopul urmărit prin tratamentul inegal şi mijloacele folosite" [Decizia Curţii Constituţionale nr. 107 din 1 noiembrie 1995 (M.Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996)].

caz de bătrâneţe, boală sau incapacitate de muncă (dreptul la pensie şi asistenţă socială); protecţia copiilor şi tinerilor; dreptul de proprietate; dreptul de moştenire; dreptul la un nivel de trai decent; dreptul cetăţeanului de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică şi mintală;

c) *drepturile exclusiv politice* (drepturile electorale);

d) *drepturile şi libertăţile social-politice* (libertatea conştiinţei, libertatea cuvântului, libertatea presei; dreptul de asociere; dreptul la grevă; libertatea întrunirilor, a mitingurilor şi a demonstraţiilor; dreptul la informaţie);

e) *inviolabilităţile* (dreptul la viaţă, inviolabilitatea persoanei; inviolabilitatea domiciliului; dreptul la liberă circulaţie; dreptul la căsătorie, la ocrotirea familiei şi a copiilor);

f) *drepturile garanţii* (dreptul de petiţionare; dreptul celui vătămat într-un drept al său de a se adresa justiţiei);

Acestor categorii li se adaugă dreptul de azil[1)].

Profesorul Ion Deleanu operează o clasificare a drepturilor fundamentale, având drept criteriu modul lor de exercitare[2)].

Potrivit acestui criteriu, care mai este folosit şi în doctrina constituţională străină, pot fi distinse:

a) drepturi şi libertăţi exercitate individual sau personal;

b) libertăţi exercitate în grup.

În prima categorie sunt cuprinse: dreptul la viaţă; dreptul la cetăţenie; dreptul la siguranţă individuală; protecţia vieţii private *stricto sensu*; libertatea domiciliului şi inviolabilitatea lui; secretul corespondenţei; dreptul de circulaţie; libertatea gândirii; libertatea cuvântului; libertatea presei; libertatea conştiinţei; dreptul la învăţătură; dreptul la muncă ş.a.

Din a doua categorie fac parte: libertatea de reuniune; libertatea de asociere; libertatea manifestaţiilor.

După cum se observă, clasificarea operată de prof. Deleanu nu se referă la natura drepturilor, ci la modul cum sunt ele exercitate. După părerea noastră, criteriul respectiv nu permite să se evidenţieze caracterul inerent al drepturilor cetăţeneşti, caracterul lor esenţial pentru fiecare om în parte şi pentru colectivitatea socială în întregul său.

§1. Drepturile social-economice şi culturale

1.1. Dreptul la muncă şi dreptul la protecţia socială a muncii (art. 41)

Originea consfinţirii legislative a acestui drept se află în revendicările mişcării sindicale de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea. Acest drept (prezentat în unele lucrări şi ca libertate a muncii) are un conţinut complex.

[1)] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 208.

[2)] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 204 şi urm.

Constituţia prevede doar că dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Cu alte cuvinte, stabileşte interdicţia generală de a îngrădi dreptul unei persoane la muncă. Aparent, deţinătorul său îl poate invoca doar în situaţia în care o persoană fizică sau juridică (patron, organism guvernamental însărcinat cu ocrotirea şi protecţia socială a muncii) i-ar îngrădi în orice mod dreptul respectiv.

Legiuitorul constituant a prevăzut, aşadar, o obligaţie negativă şi anume o obligaţie generală de a nu face.

Acest procedeu este discutabil. Dreptul la muncă este mult prea important pentru condiţia umană pentru a fi ocrotit doar printr-o obligaţie de abţinere. Procedeul respectiv contravine şi rolului social al statului care este dator să-şi asume un rol activ în controlarea pieţei mâinii de lucru.

În alte constituţii, dreptul la muncă este ocrotit prin afirmarea acestuia şi chiar a obligaţiei de a munci (Constituţia Italiei şi Spaniei). De asemenea, art. 18 al Constituţiei României din 1965 prevedea că fiecărui cetăţean i se asigură posibilitatea de a desfăşura, potrivit pregătirii sale, o activitate în domeniul economic, administrativ, social sau cultural, remunerată după calitatea şi cantitatea sa.

În conţinutul dreptului la muncă, Legiuitorul constituant din 1991 a inclus alegerea profesiei şi a locului de muncă. Cu alte cuvinte, fiecare este liber să-şi aleagă profesia şi locul de muncă. Rezultă că încălcarea dreptului respectiv constă în împiedicarea unei persoane de a-şi alege profesia sau locul de muncă.

Legat de dreptul la muncă, Constituţia a prevăzut în alin. (2) al art. 41 dreptul la protecţia socială a muncii, iar în alin. (3) al aceluiaşi articol, că durata normală a zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore.

Măsurile de protecţie a muncii sunt concretizate în primul rând în legi la care pot fi adăugate hotărâri sau ordonanţe guvernamentale prin care se reglementează diferite aspecte ale protecţiei propriu-zise. Legiuitorul constituant a prevăzut că măsurile de protecţie privesc: securitatea şi igiena muncii; regimul de muncă al femeilor şi al tinerilor; instituirea unui salariu minim pe economie; repaosul săptămânal; concediul de odihnă plătit; reglementarea prestării muncii în condiţii grele şi alte situaţii specifice.

De asemenea, prin Constituţie s-a garantat femeilor salariu egal cu cel al bărbaţilor la muncă egală. Totodată, s-a prevăzut cadrul constituţional pentru exercitarea dreptului la negocieri colective în materie de muncă, precum şi caracterul obligatoriu al convenţiilor colective.

Prin art. 42 din Constituţie, legiuitorul a transpus în legislaţia internă o prevedere cuprinsă în instrumentele internaţionale care ocrotesc drepturile omului: este vorba de interzicerea muncii forţate.

Considerăm că prin această prevedere se urmăreşte apărarea demnităţii persoanei, a libertăţii sale inerente. Profesorul Ioan Muraru consideră că dispoziţia constituţională cuprinsă în art. 42 face parte din conţinutul complex al dreptului la muncă[1)].

Constituţia prevede că nu se poate aprecia ca muncă forţată: a) serviciul militar sau activităţile desfăşurate în locul acestuia de cei care, potrivit legii, nu prestează serviciul militar obligatoriu din motive religioase; b) munca unei persoane

[1)] *I. Muraru*, op. cit., p. 251.

condamnate, prestată în condiţii normale, în perioada de deţinere sau de libertate condiţionată; c) prestaţiile impuse în situaţia creată de calamităţi ori de alt pericol, precum şi cele care fac parte din obligaţiile civile normale stabilite de lege.

1.2. Dreptul la grevă (art. 43)

Dreptul la grevă înscris în art. 43 este un drept nou, pe care Constituţia l-a preluat din documentele şi instrumentele internaţionale referitoare la protecţia drepturilor omului. Dreptul la grevă poate fi considerat şi ca o garanţie a protecţiei sociale a muncii.

Dreptul la grevă este circumscris de Legiuitorul constituant apărării intereselor profesionale, economice şi sociale ale salariaţilor. Rezultă, aşadar, că prin acţiunea grevistă nu pot fi promovate interese de altă natură, de pildă cele politice. Prin lege sunt stabilite condiţiile şi limitele exercitării acestui drept, precum şi garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate.

1.3. Dreptul la proprietate privată (art. 44)

Garantarea reală a dreptului de proprietate şi modalităţile de garantare constituie încă un indiciu că România şi-a adaptat structurile guvernamentale, legislative standardelor internaţionale prin care o societate se defineşte ca fiind democratică. Art. 136 din Constituţie prevede, de asemenea, că statul ocroteşte proprietatea, care poate fi publică sau privată.

Potrivit Constituţiei, dreptul de proprietate, precum şi creanţele asupra statului sunt garantate. Conţinutul şi limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. Textul art. 44 face trimitere expresă la proprietatea privată care, potrivit alin. (2) al articolului menţionat, este ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Art. 136 alin. (5) adaugă că proprietatea privată este, în condiţiile legii, inviolabilă.

Titular al proprietăţii private este orice persoană fizică (cetăţeni români, cetăţeni străini, apatrizi), sau juridică, inclusiv statul.

În afara proprietăţii private, Constituţia garantează şi proprietatea publică care aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale [art. 136 alin. (2) din Legea fundamentală]. Spre deosebire de proprietatea privată, proprietatea publică este exclusivă atât în privinţa titularului, cât şi în privinţa bunurilor ce formează obiectul său: bogăţiile de orice natură ale subsolului; căile de comunicaţie, plajele; marea teritorială, precum şi alte bunuri prevăzute de Constituţie sau stabilite de lege.

Constituţia prevede că cetăţenii străini şi apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor în condiţiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană şi din alte tratate internaţionale la care România este parte, şi în condiţii de reciprocitate.

Statul deţine dreptul de expropriere a proprietăţii private pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii. Proprietarul ale cărui bunuri sunt expropriate trebuie să primească o dreaptă şi prealabilă despăgubire din partea statului.

Constituţia mai prevede că averea dobândită în mod licit nu poate fi confiscată şi că acest caracter se prezumă. În cazul de acuzaţie de dobândire ilicită a averii,

ministerul public este cel care trebuie să dovedească caracterul ilicit al acesteia şi nu titularul dreptului de proprietate.

1.4. Dreptul la moştenire (art. 46)

Dreptul la moştenire este la fel de vechi ca şi dreptul de proprietate de care este strâns legat, moştenirea fiind, de altfel, un mod de dobândire a proprietăţii. Titularii acestui drept pot fi persoanele fizice şi persoanele juridice, inclusiv statul. Condiţiile legale ale exercitării dreptului la moştenire sunt prevăzute în Codul civil.

1.5. Dreptul la învăţătură (art. 32)

Art. 32 din Constituţie prevede că dreptul la învăţătură este asigurat prin: a) învăţământul general obligatoriu; b) învăţământul liceal; c) învăţământul profesional; d) învăţământul superior; e) alte forme de instrucţie şi de perfecţionare (cursuri postuniversitare; programe de specializare; doctorat etc.).

Învăţământul de stat este gratuit. Constituţia prevede, alături de învăţământul de stat, şi învăţământul particular. În principiu, în învăţământul particular pot fi cuprinse toate formele de pregătire menţionate.

Învăţământul de toate gradele, indiferent dacă se desfăşoară în instituţii de stat sau particulare, trebuie să se facă în limba română. Prin lege se poate prevedea ca învăţământul să se desfăşoare şi într-o limbă de circulaţie internaţională.

Constituţia prevede, totodată, că dreptul persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale de a învăţa limba lor maternă şi dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate. Modalităţile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege.

În conţinutul acestui drept este inclusă şi garantarea autonomiei universitare, aspect mai puţin important în raport cu celelalte elemente definitorii ale dreptului la învăţătură.

Menţionăm că Legiuitorul constituant a prevăzut că statul asigură libertatea învăţământului religios potrivit cerinţelor specifice diferitelor culte. Prin lege vor fi prevăzute condiţiile de organizare şi garantare, în şcolile de stat, a învăţământului religios.

1.6. Dreptul la ocrotirea sănătăţii (art. 34)

Acest drept a fost enunţat şi a căpătat o recunoaştere internaţională îndeosebi după al doilea război mondial. Statele sunt direct interesate să aibă o populaţie sănătoasă din toate punctele de vedere. Desigur, preocuparea în acest sens a statelor lumii este foarte veche.

Potrivit Constituţiei, statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei şi a sănătăţii publice.

1.7. Dreptul la un nivel de trai decent (art. 47)

Şi acest drept a fost formulat relativ recent, prin instrumente internaţionale ale căror prevederi au fost preluate în legislaţia naţională. Statul este obligat să ia măsuri

de dezvoltare economică şi de protecţie socială de natură să asigure cetăţenilor un nivel de trai decent.

Legiuitorul constituant a circumscris acest drept la dreptul la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistenţă medicală în unităţile sanitare de stat, la ajutor de şomaj şi la alte forme de asistenţă socială prevăzute de lege. Toate aceste drepturi sunt drepturi social-economice clasice consfinţite ca atare în constituţiile tuturor statelor, indiferent de sistemul politic, în ultimele decenii.

De o protecţie deosebită se bucură din partea statului copiii şi tinerii. Nu este vorba de un drept propriu-zis, ci, aşa cum prevede Constituţia, de un regim special de protecţie şi de asistenţă în realizarea drepturilor lor.

De asemenea, de o protecţie specială se bucură persoanele cu handicap.

§2. Drepturile politice

2.1. Dreptul de vot (art. 36)

Dreptul de vot poate fi definit ca dreptul recunoscut, în condiţiile legii, cetăţenilor unui stat de a-şi exprima în mod liber, direct sau indirect opţiunea electorală pentru un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent. Dreptul de vot se exprimă în mod obişnuit prin completarea unui buletin de vot şi depunerea acestuia în urnă[1]. Exercitarea acestui drept în România are ca scop alegerea membrilor Parlamentului sau a Preşedintelui, a consiliilor locale şi primarilor. Prin urmare, prin exercitarea dreptului de vot, cetăţenii contribuie la constituirea structurii de guvernare la nivel central şi local. Aceasta este una dintre formele în care cetăţenii cu drept de vot participă la formarea puterii de stat şi îi conferă acesteia legitimitate. Fiecare stat deţine dreptul suveran de a stabili funcţiile publice eligibile şi condiţiile în care cetăţenii săi îşi exercită dreptul de a alege persoanele care candidează pentru aceste funcţii.

Dreptul de vot se exercită în modalităţi diverse, practic, fiecare stat stabilind în mod distinct, printr-o lege, procedurile electorale. Esenţial este ca votul să fie exprimat liber, fără nicio constrângere sau presiune, deci să fie manifestarea neviciată a voinţei personale şi a conştiinţei politice şi civice a alegătorului. Cetăţenii îşi exercită dreptul de vot nu numai prin procedurile electorale propriu-zise, ci şi în cadrul referendumurilor, acestea fiind forme de consultare a poporului cu privire la diferite probleme de interes general sau local.

În prezent, practica constituţională generală a consacrat votul universal (votul recunoscut tuturor cetăţenilor, cu anumite condiţii şi excepţii prevăzute expres de lege). În evoluţia constituţională a statelor lumii pot fi identificate sisteme care au limitat exercitarea dreptului de vot, în funcţie de avere, de pregătire sau capacitate intelectuală, de apartenenţa la anumite clase sociale, de calitatea de membru al unor partide sau formaţiuni politice, de apartenenţa la o comunitate etnică sau religioasă ş.a.

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 310-311.

Într-un sens general, toate aceste restrângeri ale dreptului de vot sunt apreciate ca discriminări. Unele dintre ele au avut un caracter istoric, menținerea lor și astăzi în unele sisteme constituționale fiind simbolică, altele au dispărut. Anumite restricții impuse exercitării drepturilor electorale prezintă o gravitate deosebită, fiind adevărate încălcări ale dreptului natural (de exemplu, excluderea de la vot a cetățenilor aparținând unei anumite clase sociale, comunități etnice sau religii sau unui anumit partid politic).

Aserțiunea potrivit căreia „voința poporului este baza puterii de stat" nu este o idee modernă, deși o întâlnim în Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948. Art. 21 alin. (3) din acest document precizează că „această voință trebuie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului".

Nu acest text este însă important pentru esența principiului potrivit căruia, orice sistem de guvernământ (democratic) se bazează pe consimțământul celor guvernați. Același articol prevede în alin. (1) că „orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși". Raportul între voința poporului, pe de-o parte, și crearea și funcționarea puterii statului, pe de altă parte, are o istorie ideologică și conceptuală îndelungată și datorată precursorilor principiului suveranității poporului[1)].

Esența acestui raport, surprinsă de John Locke, este formulată simplu: „societățile nu pot fi fundate pe altceva decât pe consimțământul oamenilor"[2)]. În consimțământul oamenilor constă temeiul oricărei puteri statale democratice. Chiar și regimurile politice totalitare au pretins că aveau la bază voința politică a celor guvernați. Într-o guvernare democratică orice structură statală este formată printr-o procedură în care se exprimă direct sau indirect voința corpului electoral, adică „consimțământul", la care făcea referire în chip strălucit John Locke.

Poporul deține dreptul de a-și exprima voința/consimțământul la forma de guvernare la care urmează să fie supus, deoarece este titularul neîngrădit al puterii politice, despre care John Locke spunea că este „acea putere pe care fiecare om a avut-o în starea naturală și a încredințat-o societății și, prin aceasta, cârmuitorilor pe care societatea i-a așezat deasupra ei, cu încrederea explicită sau tacită că va fi folosită pentru binele și conservarea proprietății lor"[3)]. Pe suportul ideologic al acestui principiu sunt construite și aplicate toate sistemele electorale din statele cu regim politic democratic, pluralist.

[1)] A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, op. cit. p. 349-355.

[2)] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999 p. 164. Autorul englez arată că „atunci când un anumit număr de oameni au alcătuit, prin consimțământul fiecărui individ, o colectivitate (community), ei au transformat acea colectivitate într-un corp, cu puterea de a acționa ca un corp numai conform voinței și hotărârii majorității. Căci, ceea ce pune în mișcare (acts) orice colectivitate este doar consimțământul indivizilor din aceasta" (idem, p. 111).

[3)] *J. Locke*, op. cit., p. 161.

Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice adoptat de Adunarea Generală a ONU în 1966, reia textul enunţat în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi prevede în art. 25 că „orice persoană are dreptul de a alege şi de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal şi egal şi cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinţei alegătorilor". La rândul său, primul Protocol adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale[1)] prevede în art. 3 că statele membre ale Consiliului Europei se angajează să organizeze la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiţiile care asigură libera exprimare a drepturilor poporului cu privire la alegerea corpului legislativ[2)].

Se obişnuieşte în doctrina constituţională să se considere că dreptul de vot şi dreptul de a fi ales sunt drepturi exclusiv politice, în timp ce alte drepturi şi libertăţi ar fi social-politice. Din punct de vedere constituţional, toate drepturile consacrate şi garantate în Legea fundamentală au acelaşi conţinut juridic, aceeaşi importanţă, şi nu există grade diferite de obligativitate a respectării acestora, toate bucurându-se de o imperativitate egală. Clasificarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti reflectă mai mult conţinutul celor două Pacte internaţionale privind drepturile omului, ratificate şi de România în 1974, care fac referire în mod distinct la drepturile civile şi politice şi, respectiv, la drepturile economice, sociale şi culturale.

În sistemul nostru constituţional, cetăţenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani împliniţi până în ziua alegerilor inclusiv. Nu beneficiază de acest drept debilii sau alienaţii mintali puşi sub interdicţie prin hotărâre judecătorească şi nici persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

Prin intermediul acestui drept, cetăţenii participă în primul rând la formarea Parlamentului şi la alegerea Preşedintelui, precum şi la alegerea primarilor şi a membrilor consiliilor locale. Întrucât Parlamentul şi Preşedintele României au rolul de a conlucra la desemnarea Guvernului, la formarea altor autorităţi publice, se poate spune că, votând, cetăţenii participă indirect la procesul de conducere socială.

Evident, deşi Constituţia nu prevede expres, se subînţelege că doar cetăţenii români beneficiază de acest drept. Exercitarea dreptului de vot nu este obligatorie.

2.2. Dreptul de a fi ales (art. 37)

Dreptul de a fi ales reprezintă dreptul recunoscut de Constituţie cetăţenilor unui stat de a candida şi de a fi aleşi, printr-o procedură electorală prevăzută expres de lege, într-o funcţie publică eligibilă într-unul dintre organele reprezentative la nivel naţional sau local, care presupune exercitarea, de către cel ales, pe durata mandatului

---

[1)] Adoptat la Paris la 20 martie 1953.

[2)] Acestea nu sunt singurele documente care recunosc şi instituţionalizează la nivel internaţional drepturile electorale şi principii esenţiale pentru modurile de scrutin. Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. (1990) subliniază importanţa „alegerilor libere care vor fi organizate la intervale rezonabile, prin vot secret sau urmând o procedură echivalentă care asigură libertatea votului, în condiţiile garantării efective a liberei expresii a voinţei alegătorilor în alegerea reprezentanţilor lor".

său electiv, a prerogativelor puterii suverane a statului. Dreptul de a fi ales este strâns legat de dreptul de a vota, în sensul că alegătorii, beneficiind de acest drept, sunt în măsură să-şi exprime opțiunile electorale în avantajul unui anumit partid politic care şi-a înscris candidații în alegerile parlamentare, locale sau, după caz, prezidențiale. Dreptul de a fi ales într-un organism reprezentativ de suveranitate națională nu poate fi realizat decât prin exercitarea de către cetățeni a dreptului de vot. Înainte de a fi consacrat în documente fundamentale ale dreptului internațional care ocrotesc drepturile omului, dreptul de a fi ales a fost prevăzut şi garantat la nivel constituțional, statele urmărind prin aceasta să asigure un caracter reprezentativ şi legitim proceselor de guvernare.

Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de ONU la 10 decembrie 1948, Pactul internațional privind drepturile civile şi politice şi primul Protocol adițional al Convenției europene a drepturilor omului, adoptat la 20 martie 1952 sunt doar câteva dintre documentele internaționale care obligă statele semnatare ale acestora, să consacre constituțional proceduri democratice prin care să se asigure participarea electorală activă a cetățenilor acestora la constituirea organismelor reprezentative, cu rol determinant în conducerea societății.

Primul protocol adițional al Convenției europene a drepturilor omului prevede în art. 3 că: „Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ"[1]. Destinatarul textului citat nu este cetățeanul unui stat semnatar al Convenției încheiate între statele membre ale Consiliului Europei în 1950, ci statele ca atare. Acestea („Înaltele părți contractante") se angajează să organizeze periodic alegeri parlamentare.

Protocolul nu reglementează explicit dreptul la alegeri libere ca un drept subiectiv ce aparține cetățenilor „înaltelor părți contractante". Aceştia capătă drepturi electorale subiective numai din momentul în care statul al căror cetățeni sunt, le recunoaşte aceste drepturi. În jurisprudența CEDO s-a acceptat însă treptat, că textul pe care l-am citat stabileşte nu numai o obligație concretă pentru state, ci, totodată, garantează dreptul de vot şi dreptul de a candida în alegerile parlamentare[2].

Ca şi dreptul de dreptul de vot, dreptul de a fi ales este un drept politic, întrucât cei aleşi au un rol de reprezentare a voinței politice suverane a națiunii şi exercită direct şi nemijlocit puterea de stat în domeniul legislativ şi al administrației publice. Din punct de vedere juridic, dreptul de a fi ales este un drept subiectiv, ca şi dreptul de vot. Dreptul de a alege presupune o obligație de *a face* în sarcina statului, acesta fiind ținut să garanteze şi să pună în aplicare efectiv cadrul legislativ necesar exercitării dreptului de a candida şi de a fi ales, în beneficiul oricărui cetățean al său, care îndeplineşte condițiile de eligibilitate astfel prevăzute de lege. Dreptul de a fi ales ia practic naştere în momentul depunerii oficiale a candidaturii şi încetează pe

---

[1] Expresia „corp legislativ" are semnificația de adunare legiuitoare la nivel național (Parlament) sau, după caz, local.

[2] A se vedea, în acest sens, *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 1081.

data publicării rezultatului votului exprimat de corpul electoral. Din acest moment, cetăţeanul român care a dobândit mandatul reprezentativ devine titular a altor drepturi constituţionale şi legale prin care îşi exercită mandatul.

În condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, cetăţenii români au căpătat dreptul de a fi aleşi membri ai Parlamentului European. De aceea, Constituţia, în urma revizuirii sale în 2003, a prevăzut în mod distinct dreptul cetăţenilor de a fi aleşi în structurile reprezentative, la nivel naţional şi local, din ţară şi dreptul acestora de a fi aleşi şi în Parlamentul European. Acelaşi drept este conferit prin voinţă parlamentară ordinară şi cetăţenilor altor state, care îşi pot depune candidatura pentru Parlamentul European în alegerile desfăşurate în România.

Între cele două tipuri de mandate obţinute prin procedură electivă asemănătoare, sunt deosebiri esenţiale: membrii structurilor reprezentative româneşti sunt purtători de putere de stat suverană, pe când mandatul europarlamentarilor este diferit, titularii acestuia reprezentând statul al căror cetăţeni sunt.

Art. 37 alin. (1) din Constituţie se referă la cetăţenii statului român, numai aceştia având vocaţia de a candida şi de a fi aleşi în organele reprezentative, la care Constituţia face referire în art. 2. Suveranitatea naţională aparţinând cetăţenilor români, este limpede că numai aceştia pot fi titulari ai dreptului de a fi aleşi în organisme reprezentative la nivel central şi local. Acesta este motivul pentru care cetăţenia română este condiţia de bază pentru a putea candida în alegerile parlamentare, locale şi prezidenţiale.

Nici Constituţia, nici legea specială în materie de cetăţenie nu interzice dubla cetăţenie. Astfel, cetăţeanul român care are şi o a doua cetăţenie, poate candida fără nicio oprelişte legală pentru o funcţie publică eligibilă în organele reprezentative prevăzute în art. 2 din Constituţie, cu condiţia de a avea domiciliul în ţară. Verificarea acestor condiţii de eligibilitate revine birourilor electorale de circumscripţie, pentru alegerile parlamentare şi locale şi Biroului Electoral Central pentru alegerile prezidenţiale.

Potrivit Constituţiei, au dreptul de a fi aleşi cetăţenii români care îndeplinesc condiţiile prevăzute în art. 16 alin. (3), dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală.

Excepţia prevăzută în alin. (3) al art. 16 din Constituţie se referă la incompatibilitatea ocupării funcţiilor şi demnităţilor publice, civile sau militare, de către orice persoană care nu are cetăţenia română şi domiciliul în ţară. Prin urmare, nu pot candida străinii, apatrizii, precum şi cetăţenii români care nu au domiciliul în ţară. Acestei categorii i se adaugă, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituţie, judecătorii Curţii Constituţionale, Avocatul Poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii, precum şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică.

Dacă aceste din urmă categorii de persoane ar dori să candideze în alegeri parlamentare, prezidenţiale sau locale, ele pot demisiona din funcţiile respective, înainte de a-şi depune candidatura. Se înţelege că şi cetăţenii români având dublă cetăţenie şi domiciliul în străinătate pot candida dacă anterior depunerii candidaturii renunţă la cealaltă cetăţenie şi îşi stabilesc domiciliul în ţară.

Pentru a fi aleşi în Camera Deputaţilor sau în organele locale, candidaţii trebuie să aibă vârsta de cel puţin 23 de ani. Candidaţii pentru mandatul senatorial trebuie să fi

împlinit vârsta de 33 de ani, iar pentru funcţia de Preşedinte al României, trebuie să aibă vârsta de cel puţin 35 de ani.

Deşi alte condiţii nu sunt prevăzute în Constituţie, este evident că cetăţenii care nu au drept la vot nu pot candida în alegerile parlamentare şi prezidenţiale.

În opinia noastră, în categoria drepturilor politice – drepturi prin care cetăţenii români au asigurată posibilitatea să participe la procesul de guvernare – ar trebui incluse, în afară de drepturile electorale, dreptul cetăţenilor de a fi consultaţi, prin referendum, cu privire la probleme de interes naţional şi dreptul de iniţiativă legislativă exercitat în condiţiile art. 74 alin. (1) şi ale art. 150 din Constituţie.

Ne întemeiem opinia pe art. 2 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia poporul exercită suveranitatea naţională prin organele sale reprezentative şi prin referendum. Faptul că în ceea ce priveşte iniţiativa legislativă nu poporul apare în prim plan, ci un grup de cetăţeni care reprezintă o mică parte, numeric vorbind, din popor, nu are relevanţă. Iniţiativa legislativă este o modalitate de exercitare directă a puterii, egală ca valoare cu decizia politică luată de Guvern sau de parlamentari în condiţiile art. 74 alin. (1) şi respectiv art. 150 alin. (1) din Constituţie.

§3. Drepturile social-politice

3.1. Dreptul la liberă circulaţie (art. 25)

În domeniul drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor români şi, în general, în materia principiilor ce guvernează reglementarea drepturilor şi libertăţilor omului într-o societate democratică, Adunarea Constituantă şi-a propus câteva obiective majore, între care, menţionăm: să lărgească sfera drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti incluse în Constituţia din 1965, dar negarantate în totalitate de statul socialist, să recepteze într-o manieră formală profund democratică şi alte drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului, consacrate în documentele internaţionale la care România era parte, precum şi în alte instrumente convenite prin acordul statelor occidentale, la care noul guvernant intenţiona să adere şi, totodată, să imprime cadrului juridic de garantare a exercitării drepturilor cetăţeneşti eficienţa necesară, astfel încât cetăţenii români să exercite efectiv drepturile înscrise în Constituţie.

Angajamentele luate de statul român în această privinţă sunt obligaţii de rezultat. Tezele pentru proiectul de Constituţie au consacrat, printre altele, şi dreptul la liberă circulaţie[1]. Pentru cetăţeanul român, acest drept însemna o deschidere a noii puteri politice instaurate după înlăturarea regimului politic socialist, spre vocaţia individului într-o societate liberă, de a călători liber în străinătate şi chiar dreptul acestuia de a-şi stabili domiciliul sau reşedinţa oriunde în ţară – posibilitate inexistentă în perioada anterioară pentru cei mai mulţi dintre cetăţenii români.

Consacrarea în Constituţie a dreptului la libera circulaţie răspundea însă şi unui principiu înscris în Protocolul adiţional nr. 4 la Convenţia europeană a drepturilor

[1] A se Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 192.

omului, adoptat la 16 septembrie 1963, care nu avea un corespondent în legislaţia românească până la adoptarea noii Constituţii.

Tezele pentru proiectul de Constituţie consacrate Capitolului II din Titlul II din Legea fundamentală, referitoare la drepturile şi libertăţile fundamentale, au prevăzut, între altele, că: „Dreptul la liberă circulaţie este ocrotit. Fiecărui cetăţean îi este garantat dreptul de a se deplasa şi de a-şi stabili domiciliul sau reşedinţa oriunde pe teritoriul naţional, de a călători în străinătate sau de a emigra, precum şi de a reveni în ţară". Tezele pentru proiectul de Constituie au avut scopul să orienteze pe membrii Constituantei asupra problematicii unui drept cu largă aplicaţie în statele Europei Occidentale, dar nu au dezvăluit concepţia europeană asupra dreptului respectiv, înscris în Protocolul adiţional nr. 4 la Convenţia europeană a drepturilor omului, şi anume intenţia statelor membre ale Uniunii Europene de a crea o piaţă economică în care bunurile, serviciile, capitalurile şi persoanele să poată circula liber pe teritoriul acestora[1)].

Potrivit art. 2 alin. (1) din Protocolul respectiv, „oricine se găseşte în mod legal pe teritoriul unui Stat are dreptul să circule în mod liber şi să-şi aleagă în mod liber reşedinţa sa". Era acesta rezultatul înscrierii în Tratatul de constituire a Comunităţii Europene a unor dispoziţii care vizau stabilirea „unei pieţe interioare caracterizată prin înlăturarea, între statele membre, a obstacolelor la libera circulaţie a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor şi a capitalurilor"[2)]. Acelaşi Tratat prevedea în art. 18 că „orice cetăţean al Uniunii are dreptul de a circula şi de a se stabili liber pe teritoriul statelor membre". În concepţia Tratatului, libertatea de circulaţie constituie un drept legat de calitatea persoanei de cetăţean al Uniunii Europene, care, la rândul ei, este legată de deţinerea cetăţeniei unui stat membru[3)].

În condiţiile aderării României la Uniunea Europeană devin incidente dreptului garantat în art. 25 alin. (1) din Constituţie, Directivele şi Regulamentele adoptate de structurile Uniunii în materia liberei circulaţii a persoanelor. Libera circulaţie a persoanelor nu presupune şi intrarea liberă, fără restricţii pe teritoriul unui stat membru al Uniunii. Dreptul la libera circulaţie este subsumat condiţiei ca persoana în cauză să se afle în mod legal pe teritoriul statului în care doreşte să beneficieze de dispoziţiile art. 2 din Protocolul adiţional nr. 4, Convenţia europeană negarantând dreptul persoanei de a intra sau a rămâne pe teritoriul unui stat[4)]. Statul care permite şi asigură libera circulaţie a străinilor pe teritoriul său, îşi păstrează dreptul de a-i expulza în anumite condiţii, expres prevăzute în legislaţia aferentă. Libertatea de circulaţie implică înlăturarea oricărei discriminări bazate pe naţionalitate între lucrătorii statelor membre ale Uniunii Europene în ceea ce priveşte remunerarea, angajarea şi alte condiţii de muncă şi de angajare[5)].

[1)] A se vedea *I. Moroianu Zlătescu*, Dreptul la libera circulaţie a persoanelor în statele membre ale Uniunii Europene – cu referire specială la România, în Drepturile Omului nr. 3/2003.

[2)] Art. 3 parag. 1 lit. c) din TCE.

[3)] *O. Ţinca*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 91.

[4)] *R. Chiriţă*, op. cit., p. 405.

[5)] *O. Manolache*, Drept comunitar, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 191.

Garantarea constituțională a dreptului la liberă circulație nu înseamnă lipsa oricărui cadru juridic care să stabilească condițiile în care se poate exercita acest drept. Am spune că este obligația Parlamentului și a Guvernului să configureze și să asigure respectarea strictă, în interesul titularilor acestui drept, precum și al statului, a condițiilor în care dreptul ca atare se realizează. Statul este chiar îndreptățit să limiteze acest drept, cu respectarea celorlalte principii constituționale în materie de drepturi ale omului.

În tezele pentru proiectul de Constituție s-a precizat că dreptul la liberă circulație poate fi restrâns, prin lege sau în temeiul unei legi, numai în cazurile în care aceasta este necesară pentru a face față unui pericol ce ar amenința ordinea constituțională, pentru a preveni riscurile unei epidemii, consecințele unei calamități naturale sau ale celor legate de un sinistru deosebit de grav, precum și pentru protecția minorilor împotriva abandonului sau pentru combaterea unor infracțiuni ori pentru executarea unei condamnări penale[1]. După cum se poate observa cu ușurință, Tezele pentru proiectul de Constituție nu au avut în vedere îngrădirea dreptului la liberă circulație, așa cum a fost gândit și exprimat ca un drept de factură europeană. Textul Constituției nu a reținut niciuna dintre situațiile care ar impune o soluție legislativă sau executivă menită să îngrădească temporar exercitarea acestui drept. Protocolul nr. 4 la Convenția europeană prevede explicit condițiile de limitare a dreptului la liberă circulație:

- limitarea trebuie să fie prevăzută de lege;
- limitarea trebuie să urmărească un scop legitim;
- limitarea să fie necesară într-o societate democratică[2].

3.2. Respectarea vieții intime, familiale și private (art. 26)

Ocrotirea vieții intime, a vieții familiale și a vieții private a persoanei fizice este o altă fațetă a raporturilor politice între stat și individ și, totodată, o problemă deopotrivă personală și socială a raporturilor între interese private ale persoanelor și interesul public realizat și apărat de stat. O consecință a întrepătrunderii acestor raporturi constă în faptul că individul este îndreptățit să pretindă și să se bucure în deplină libertate de o sferă a vieții sale private, ale cărei limite sunt stabilite nu de el, ci de stat, în concordanță cu standarde general recunoscute de morală publică și cu aspirațiile rezonabile din punct de vedere legal și moral ale persoanelor, statul fiind, totodată, dator să creeze un cadru juridic (legislativ, administrativ și judiciar), care să asigure, pe de o parte, libertatea și confidențialitatea vieții private, respectarea și ocrotirea vieții intime și familiale a oricărei persoane aflate sub puterea sa suverană, iar, pe de altă parte, să apere anumite valori, care ar fi afectate printr-un libertinaj al vieții personale a individului.

Înainte de a justifica datoria statului de a respecta și proteja el însuși și de a impune altora respectarea vieții intime, familiale și private a persoanei fizice, ca element de structură al societății, este necesar să explicăm dreptul acesteia la un mod

---

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 192.

[2] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 1115.

și cadru de viață în care nu sunt permise nici intruziunile statului ca atare, nici ale altor persoane fizice și juridice, care nu pot justifica un interes recunoscut de societate, ca și de stat, pentru a se amesteca sau pătrunde în intimitatea și confidențialitatea vieții acesteia. Cu alte cuvinte, ar trebui explicat de ce Adunările Constituante acordă o importanță atât de specială reglementării celor mai mici detalii ale vieții unei persoane, cum sunt confidențialitatea vieții intime, celei familiale și celei private, dar și decenței acestora[1].

În ceea ce privește aspirația naturală a individului pentru propria libertate, precizăm că, în acest context, nu ne referim la noțiunea juridică/normativă de libertate, ci mai degrabă la vocația individului de a stabili sau alege în mod autonom, în raport cu alte subiecte de drept, un comportament determinat, în funcție de propriile opțiuni. Această abordare a termenului de libertate (în sens de autonomie) este explicabilă prin procesele psihice care apar la nivelul raționalității umane în funcție de anumiți stimuli sociali obiectivi sau subiectivi[2].

Accentuarea autonomiei ca modalitate de exprimare a libertății tinde însă să-l situeze pe individ în sfera liberului arbitru, expunându-l conflictului social cu alți semeni ai săi, deopotrivă îndreptățiți să aspire la o libertate/autonomie deplină. Pentru a evita conflictul între mulțimea indefinită de liberi arbitrii din societate, statul va recurge la puterea și autoritatea sa, stabilind limitele sociale ale libertății/autonomiei fiecăruia[3].

Cred că aceste precizări succinte privind aspectul autonom al libertății, în care s-ar cuprinde și confidențialitatea aspectelor ce privesc viața personală a unui individ, pot explica mai bine dreptul acestuia de a-și stabili în mod autonom/liber modul de organizare și realizare a vieții sale intime, familiale și private, desigur până la o limită pe care i-o fixează puterea de stat[4]. Este interesant, din acest punct de vedere,

---

[1] Una dintre tezele consacrate Capitolului II din Titlul II al proiectului de Constituție a prevăzut că: „Autoritățile publice protejează viața intimă, familială și privată" (a se vedea Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 192). În dezbaterea pe marginea tezelor s-a sugerat eliminarea termenului *protejează*, pe motiv că ar fi impropriu, propunându-se înlocuirea lui cu termenul *respectă*, care ar fi mai relevant. Idem, p. 235.

[2] În accepție psihologică, autonomia este definită ca fiind comportament al unor indivizi care nu ascultă decât de legi pe care și le-au dat ei înșiși sau de legi cărora le-au înțeles și acceptat valoarea (*H. Pieron*, Vocabularul psihologiei, Ed. Univers Enciclopedic, București, 2001, p. 44).

[3] Libertatea, ca principiu fundamental al statului de drept, este temelia tuturor principiilor morale și presupune elaborarea unor asemenea norme de drept care să garanteze tuturor persoanelor să se manifeste potrivit propriilor opțiuni în relațiile cu ceilalți membrii ai colectivității. O atare concepție decurge din latura activă a liberei dezvoltări a personalității umane, fiind expresia libertății de acțiune a persoanei fizice. Totuși, libertatea de acțiune a acesteia în privința vieții sale intime, familiale și private nu poate fi și nu este absolută, ea trebuie să se integreze și să respecte valorile societății, ale colectivității [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014)].

[4] Comunizarea vieții personale este o absurditate socială și ar fi un demers politic sortit eșecului. Ea nu se poate înfăptui întrucât viața intimă și cea privată a individului sunt mai mult legate de libertatea conștiinței sale, a credințelor, opiniilor, decât de capacitatea societății de a satisface toate nevoile, cerințele, aspirațiile individuale ale unei persoane. Se poate explica

să ne referim şi la *libertinaj*, ca mod de manifestare inadecvată a libertăţii individului, prin nesocotirea în comportamentul său social a normelor şi modelelor din colectivitate, care se exteriorizează în limbajul curent al unei persoane, în vestimentaţie, în relaţiile cu semenii săi, în propagarea unor idei ce aduc prejudicii moralei publice[1)].

În aceşti parametrii conceptuali încadrăm ocrotirea vieţii intime, familiale şi private a oricărei persoane. Intruziunea ilegitimă sub orice formă în intimitatea vieţii personale a unui individ,[2)] împiedicarea acestuia de a avea o viaţă familială aşa cum doreşte[3)] sau amestecul în viaţa sa privată ori intimă[4)] reprezintă un atac la demnitatea acestuia, îi afectează personalitatea.

Locuţiunea *„autorităţile publice respectă şi ocrotesc viaţa intimă, familială şi privată"* folosită de Legiuitorul Constituant în primul alineat al art. 26 din Legea

---

antropologic că întotdeauna individul a avut o viaţă separată de cea a comunităţii în care a trăit. Problema asupra căreia se poate reflecta, este cerinţa ca „viaţa separată" a individului să nu se opună, să nu devină ostilă comunităţii. Este necesară, prin urmare, o separaţie între public şi privat atunci când abordăm raporturile între viaţa personală a indivizilor şi interesele publicului faţă de aceasta. Cum această stavilă nu poate fi stabilită individual de către fiecare membru al comunităţii, revine statului să stabilească o demarcaţie rezonabilă între viaţa comunitară şi viaţa personală (intimă, familială şi privată) a indivizilor asupra cărora îşi exercită puterea suverană.

[1)] *Colectiv*, Dicţionar de psihologie socială, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 131.

[2)] Instanţa de contencios european a reţinut, de pildă, că publicarea fotografiei unei persoane constituie o ingerinţă în dreptul acesteia la viaţă privată (Hotărârea în cauza *Von Hannover c. Germania*, 24 iunie 2004 (a se vedea *R. Chiriţă*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Culegere de hotărâri, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 209). În speţă, instanţa a reţinut că nu încape îndoială că publicarea de către diferite reviste germane a fotografiilor, reprezentând-o pe reclamantă singură sau cu alte persoane în viaţa sa cotidiană ţinea de viaţa sa privată, iar reclamanta nu se plânge împotriva unui act al statului, ci de o absenţă a protecţiei suficiente a vieţii sale private şi a propriei imagini din partea acestuia (a se vedea *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curţii Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internaţional, Bucureşti, 2011, p. 359).

[3)] Instanţa de contencios european a decis că reclamanţii, deşi nu au o relaţie *de facto* cu copiii pe care i-au adoptat, totuşi între aceştia şi copii există o viaţă familială în sensul art. 8 din Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale, cât timp relaţia lor a fost stabilită printr-o decizie judecătorească definitivă, în conformitate cu legislaţia română şi internaţională în materie - Hotărârea în cauza *Pini şi Bertani, Manera şi Atripaldi c. România*, 22 iunie 2004 (a se vedea *R. Chiriţă*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Culegere de hotărâri, 2004, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 174).

[4)] Curtea Europeană a decis că respectarea caracterului confidenţial al sănătăţii constituie un principiu esenţial, pentru că este capital nu numai pentru protejarea vieţii private a bolnavilor, ci şi pentru a păstra încrederea lor în corpul medical (Hotărârea în cauza *Z. c. Finlanda*, 25 februarie 1997, în *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 356). Aceeaşi poziţie o are şi Curtea Constituţională a României care a decis că informaţiile privind sănătatea persoanei intră în noţiunea de viaţă privată, fiind, prin urmare, un mod de a realiza protecţia drepturilor prevăzute de art. 26 din Constituţie [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1429 din 2 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 16 din 7 ianuarie 2011)].

fundamentală, arată că dreptul persoanelor la viaţa intimă, familială şi privată este opozabil indistinct tuturor autorităţilor publice şi statului în ansamblul său.

Cât priveşte autorităţile publice intrate în sfera de aplicare a dreptului, respectiv, nu contează ce tip de putere exercită fiecare sau dacă sunt organisme autonome, aşa cum sunt Avocatul Poporului, Curtea Constituţională, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării etc. Această concluzie decurge şi din caracterul fundamental al normei care are ca obiect respectarea şi ocrotirea vieţii intime, familiale şi private a unei persoane. Constituţia nu face nicio referire la conţinutul termenului de ocrotire, utilizat în art. 26 alin. (1). De altfel, aşa cum am arătat, în dezbaterile Constituante s-a propus şi termenul *protejează*, cele două noţiuni fiind, de fapt, sinonime. *A proteja*, precum şi *a ocroti* nu presupun automat un comportament pozitiv din partea statului. *A ocroti* un drept înseamnă şi a restrânge, a limita exerciţiul acestuia[1)].

Enunţul constituţional din art. 26 alin. (1) permite atât complementaritatea celor trei termeni, cât şi regimul lor juridic diferit. Să ne explicăm. Viaţa familială poate cuprinde în complexul său relaţii între membrii familiei şi aspecte ale vieţii intime ale acestora şi viaţa lor privată. Din acest punct de vedere, viaţa intimă, viaţa familială şi viaţa privată pot fi complementare. Membrii unei familii pot avea însă şi propria lor viaţă intimă şi privată, având în această postură, dreptul ocrotit de art. 26 alin. (1) din Constituţie, de a pretinde deplină confidenţialitate asupra acestora din partea autorităţilor publice, a altor subiecte de drept, diferite de membrii familie sale, cât şi din partea rudelor sale apropiate.

Una dintre tezele proiectului de Constituţie a prevăzut că *„orice persoană fizică are dreptul de a dispune de ea însăşi, dacă prin aceasta nu aduce atingere ordinii de drept, drepturilor şi libertăţilor altora, precum şi bunelor moravuri"*[2)]. O altă teză a avut ca obiect ocrotirea familiei[3)]. De altfel, şi Constituţiile socialiste au cuprins dispoziţii speciale pentru ocrotirea familiei şi a vieţii de familie. Alte aspecte ale vieţii intime şi private ale persoanelor, deşi nu au făcut obiectul reglementării normei constituţionale, au fost legiferate prin norme ordinare, îndeosebi de drept penal.

Constituţia nu a definit termenii de viaţă intimă, viaţă familială şi viaţă privată. Rămâne la latitudinea Legiuitorului ordinar şi, desigur, a judecătorului să stabilească prin normă juridică conţinutul fiecăruia dintre cei trei termeni. Dintre aceştia, mai cunoscut este conţinutul termenului de viaţă familială, astfel cum este reglementat în legislaţia aplicabilă în materie de familie[4)]. Ocrotirea vieţii familiale începe cu

---

[1)] A se vedea şi *M. Balan*, Drept constituţional şi instituţii politice. Vol. 1. Teoria generală a statului şi a constituţiei. Constituţia română în context european, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 380.

[2)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 192.

[3)] Ibidem.

[4)] În literatura de specialitate s-a menţionat că familia ca fenomen social este o formă de relaţii sociale dintre oameni legaţi între ei prin căsătorie sau rudenie. Din familie fac parte soţii, părinţii şi copiii, precum şi, uneori, alte persoane între care există relaţii de rudenie. Şi soţii singuri – fără copii – formează o familie (*I.P. Filipescu*, Tratat de dreptul familiei, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 1). Curtea Constituţională a decis, în concordanţă cu jurisprudenţa CEDO în materie că în cadrul noţiunii de „viaţă familială", în sensul art. 8 din Convenţia

dreptul oricărei persoane de a-și întemeia o familie în condițiile prescrise de lege. În hotărârea *Marckx c. Belgia*, din 13 iunie 1979, instanța de contencios european a reținut că art. 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale presupune existența unei familii, în lipsa căreia nu se poate garanta dreptul la respectarea vieții de familie[1]. În jurisprudența instanței de contencios european s-au conturat două modele de „viață de familie". Astfel, noțiunea de viață de familie este înțeleasă ca o legătură de rudenie căreia i se adaugă o relație efectivă[2]. De asemenea, se acceptă ideea raporturilor familiale și, implicit, a vieții de familie în cazul cuplurilor care adoptă un copil, în cazul respectiv neexistând raporturi de rudenie.

Desigur, termenul de familie nu își epuizează semnificațiile prin reglementarea normativă. Familia, în substanța și în caracteristicile sale de cuplu social a precedat *de facto* cu mult reglementarea juridică a relațiilor de familie[3]. Viața familială, în sensul art. 26 alin. (1) din Constituție, exprimă un ansamblu complex și variat, dar unitar în substanța sa, de raporturi psiho-sociale și juridice între membrii unei familii, bazate, de regulă, pe afectivitate, încredere, sprijin, întrajutorare, pe conștiința bunurilor comune și păstrarea acestora, prin moștenire, în cadrul aceleași familii.

Una dintre trăsăturile principale ale familiei, avută în vedere și de Adunarea Constituantă, este procrearea și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor. Din perspectivă antropologică s-a spus că familia ca unitate socială relativ autonomă față de stat îndeplinește patru funcții fundamentale pentru viața social-umană: sexuală, economică, reproductivă și educațională[4].

Oricât de autonomă ar fi familia față de stat, o întrebare nu poate fi ocolită: este familia un univers privat?; este exclus cu desăvârșire statul din viața de familie, în sensul că familia are capacitatea de a-și regla singură raporturile dintre membrii acesteia și dintre aceștia cu societatea? Cu alte cuvinte, este statul scutit de

---

europeană, sunt incluse și raporturile dintre rudele apropiate, ceea ce implică pentru stat obligația de acționa în așa fel încât să asigure rezolvarea normală a cestor raporturi [a se vedea Decizia nr. 14 din 12 ianuarie 2010 (M.Of. nr. 79 din 5 februarie 2010)].

[1] *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 333. Autorul precizează că în sensul art. 8 din Convenția europeană, vieții de familie i se atribuie o accepție materială, noțiunea desemnând o realitate caracterizată prin legătura care generează o viață de familie.

[2] În acest sens, mama necăsătorită formează o familie împreună cu copiii săi născuți în afara căsătoriei, având în vedere relațiile efective de rudenie între mamă și copiii săi. Tot astfel, copilul născut în timpul căsătoriei părinților săi formează o familie împreună cu mama sa, divorțată, dar, totodată, formează o familie și cu tatăl său (a se vedea și *F. Sudre*, op. cit., p. 333).

[3] În legătură cu termenul de familie, a se vedea *T. Bodoașcă*, Contribuții la definirea juridică a familiei și la stabilirea conținutului acesteia, în Dreptul nr. 12/2004.

[4] A se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar sociologic, Ed. Babel, București, 1993, p. 238. Profesorul Ion Filipescu pornește de la aceeași viziune antropologică asupra familiei și arată că aceasta îndeplinește următoarele funcții: a) reproducerea populației, perpetuarea speciei umane; b) funcția economică, constând în ducerea în comun a gospodăriei casnice și comunitatea de bunuri a soților, precum și în ajutorul acordat membrilor ei aflați în nevoie din cauza incapacității de a munci; c) funcția educativă (a se vedea *I. Filipescu*, op. cit. p. 5-6).

responsabilitatea de a-şi asuma şi realiza anumite politici publice familiale? Răspunsurile la aceste întrebări rezultă din problematica art. 26 din Constituţie. În nicio societate familia nu este o unitate socială deplin autonomă. Acesta este şi motivul pentru care Adunarea Constituantă a constituţionalizat *familia* în art. 48 şi a prevăzut în art. 26 alin. (1) că autorităţile publice respectă şi ocrotesc viaţa de familie. Ocrotirea vieţii de familie nu înseamnă amestecul statului în organizarea acesteia, deşi termenul de ocrotire ar permite teoretic şi această ipoteză. În cadrul rolului său ca stat social, statul român este obligat constituţional să promoveze diferite politici publice familiale[1)].

Tot astfel, este cunoscut prin voinţa şi concepţia de reglementare a legiuitorului penal termenul de viaţă privată[2)]. Niciun Legiuitor nu va putea da o definiţie completă a termenului de viaţă privată datorită marii diversităţi de situaţii în care individul este sau pare îndreptăţit să ceară respectarea dreptului său la viaţă privată. Ar fi chiar o greşeală să se impună pe cale normativă o definiţie a termenului de viaţă privată sau să se prezinte conţinutul acestuia[3)]. În jurisprudenţa CEDO s-a reţinut că viaţa privată este o noţiune largă, nesusceptibil de a primi o definiţie exhaustivă. Ea acoperă integritatea fizică şi morală a persoanei; poate adesea să înglobeze aspecte ale identităţii fizice şi sociale ale individului[4)]. Viaţa privată a unei persoane nu poate fi constrânsă formal într-un text normativ, datorită particularităţilor de viaţă privată. Există tot atâtea vieţi private, câte persoane există la un moment dat într-o societate cunoscută prin anumite caracteristici economice, sociale, politice, ideologice,

---

[1)] Înaltul Consiliu pentru Populaţie şi Familie creat în Franţa în 1985 consideră că „politica familială trebuie să-şi stabilească drept obiectiv să-i ajute pe părinţi să-şi asume rolul şi să vegheze ca imperativul protejării copilului să nu treacă sistematic înaintea susţinerii acordate tatălui şi mamei, care sunt vectori fundamentali ai echilibrului său psihologic şi afectiv, precum şi ai integrării sale familiale şi sociale" (a se vedea *M. Segalen*, Sociologia familiei, Ed. Polirom, Iaşi, 2011, p. 373-374. Această viziune privind raporturile între stat şi familie este pe deplin compatibilă cu substanţa constituţională a art. 26 alin. (1) din Constituţie, iar statul român ar trebui să reflecteze la conţinutul ei).

[2)] Art. 226 C.pen., consacrat pedepsirii „violării vieţii private" prevede următoarele: „(1) Atingerea adusă vieţii private, fără drept, prin fotografierea, captarea sau înregistrarea de imagini, ascultarea cu mijloace tehnice sau înregistrarea audio a unei persoane aflate într-o locuinţă sau încăpere ori dependinţă ţinând de aceasta sau a unei convorbiri private se pedepseşte cu închisoarea de la o lună la 6 luni sau cu amendă. (2) Divulgarea, difuzarea, prezentarea sau transmiterea, fără drept, a sunetelor, convorbirilor ori a imaginilor prevăzute în alin. (1), către o altă persoană sau către public, se pedepseşte cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă...".

[3)] În doctrina constituţională s-a menţionat că viaţa privată include dreptul la identitate – dreptul de a nu dezvălui, fără temei sau fără consimţământul expres al persoanei, numele adevărat, adresa, vârsta, situaţia familială, modul de întrebuinţare a timpului liber, elementele patrimoniului său, obiceiurile cotidiene etc. De asemenea, spune acelaşi autor, sunt garantate intimitatea conjugală, secretul cu privire la sănătate, viaţa sentimentală a persoanei (*I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 481).

[4)] Cauza *Pretty c. Regatul Unit*, 29 aprilie 2002, în *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 379.

religioase, educaționale, culturale etc. Acesta este poate motivul pentru care viața privată a unei persoane este asociată cu un drept la autodeterminare a acesteia sau cu dreptul de autonomie personală[1].

Doctrina de specialitate a împrumutat din vocabularul jurisprudenței Curții Europene expresii corespondente pentru confidențialitatea vieții private (*dreptul persoanei de a fi lăsată în pace, dreptul de a trăi la adăpost de privirile străine*)[2]. Vocația individului de a avea și de a se bucura nestânjenit de viața sa privată ține în primul rând de dreptul său natural de a fi liber chiar și în mediul comun al unei colectivități organizate pe principii sociale și politice clare. Libertatea naturală a individului și, implicit, viața sa privată sunt opozabile statului și comunității semenilor săi, dar nu în mod absolut, ci în limite fixate și apărate de stat.

Dacă este adevărat că se poate vorbi cu temei de un drept de autodeterminare a individului sau de dreptul persoanei de a dispune în mod liber de ea însăși, nu este mai puțin adevărat că modalități de exercitare a acestor drepturi ar putea da naștere la opoziția societății, justificată prin tradiții culturale, morale și chiar a statului[3]. Este dreptul suveran al statului de a decide până unde se poate extinde dreptul de autodeterminare a individului, ca și autonomia acestuia. În mod concret, același drept aparține și judecătorului atunci când este chemat să judece o astfel de speță.

Viața privată a unei persoane ține prin excelență de personalitatea acesteia, precum și de alți factori care îi influențează viața. Ceea ce marchează în mod particular noțiunea de viață privată este tocmai caracterul confidențial, uneori chiar tainic al acesteia. Individul are tot dreptul să păstreze tainice aspecte ale vieții și activității

---

[1] Idem, p. 383. În concordanță cu jurisprudența Curții europene de contencios, în doctrină, s-a menționat totuși că ar fi prea restrictiv să fie limitată noțiunea la un „cerc intim", unde persoana ar putea să-și desfășoare viața personală așa cum dorește și din care să excludă întreaga lume exterioară. Respectul vieții personale trebuie să includă, într-o anumită măsură, dreptul persoanei de a stabili și dezvolta relații cu semenii săi, neexistând niciun motiv de principiu care să justifice excluderea activităților de natură profesională sau de afaceri (a se vedea *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 803). În cauza *Niemietz c. Germaniei*, CEDO „nu consideră nici posibilă, nici necesară căutarea definirii într-o manieră exhaustivă a noțiunii de viață privată. Ar fi totuși prea restrictiv ca aceasta să fie limitată unui cerc intern în care fiecare poate să-și conducă viața personală după bunul plac și să facă abstracție de lumea exterioară acestui cerc. Respectarea vieții private trebuie, de asemenea, să înglobeze, într-o anumită măsură, dreptul individului de a stabili și de a dezvolta relațiile sale cu semenii acestuia" (a se vedea *F. Sudre*, op. cit., p. 387).

[2] A se vedea *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 33; *B. Selejan-Guțan*, op. cit., p. 150; *I. Deleanu*, op. cit., p. 481; *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 317.

[3] Ne referim aici, de pildă, la moartea asistată, sterilitatea voluntară etc. A se vedea și *I. Deleanu*, op. cit., p. 480-481.

sale personale, el hotărând dacă şi când va renunţa la viaţa sa privată[1]. Aşa cum s-a precizat în literatura de specialitate, noţiunea de viaţă privată, configurată în art. 8 al Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale şi în jurisprudenţa Curţii de contencios european cuprinde: dreptul persoanei la viaţă privată intimă, personală, dreptul acesteia la viaţă privată socială şi dreptul persoanei la un mediu înconjurător sănătos[2]. Fiecare dintre cele trei drepturi are însă multiple faţete de exprimare, ceea ce face ca obiectul de reglementare al acestora să fie extrem de particularizat în practica socială.

Şi intimitatea are sensuri multiple. Intimitatea, raportată la persoane, induce ideea de raporturi foarte apropiate între două sau mai multe persoane, exprimă profunzimea relaţiilor existente între acestea sau afecţiunea ce le leagă. Intimitatea nu presupune însă neapărat raporturi între mai multe persoane. Fiecare individ are vocaţia intimităţii sale[3]. Acesta este şi motivul pentru care intimitatea persoanei trebuie respectată[4].

Ţine de viaţa intimă a persoanei, de pildă, starea sa de sănătate, informaţiile privind maladia ce i-a fost diagnosticată, tratamentul prescris de medicul curant, rezultatele analizelor sale medicale[5]. Tot astfel, problemele de cazier ţin de intimitatea vieţii personale. În viaţă apar o suită de evenimente pe care o persoană doreşte să le ascundă publicului pentru că ţin de intimitatea sa, nu prezintă niciun interes public[6].

---

[1] În jurisdicţia europeană se consideră că viaţa privată este tot ceea ce exclude activitatea publică şi accesul terţilor; ea include toate drepturile şi libertăţile polarizate în jurul personalităţii individului (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 482).

[2] *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 600. A se vedea şi *B. Selejan-Guţan*, Protecţia europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 150.

[3] De pildă, o persoană supraponderală, izolată în propria locuinţă, poate socoti că aspectul său fizic sau situaţia în care se află datorită obezităţii extreme, constituie un element al vieţii sale intime pe care se străduieşte să-l păstreze secret, refuzând să facă publică şi starea sa de sănătate. Tot astfel, o persoană care a câştigat, de pildă, la loterie o sumă foarte mare de bani, poate opta pentru secretul acestui eveniment, dar în acest caz ipotetic nu este vorba de viaţa sa intimă, ci de cea privată. Viaţa oferă nenumărat şi variate exemple ale vieţii particulare care pot fi încadrate în sfera de aplicare a art. 26 din Constituţie.

[4] De aceea, textul constituţional nu foloseşte numai termenul de „ocrotire a vieţii intime", ci şi pe cel de „respectare a vieţii intime". Reglementarea constituţională a art. 26 alin. (1) este corectă, respectarea şi ocrotirea vieţii intime, familiale şi private, completându-se reciproc.

[5] În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că informaţiile privind sănătatea persoanelor intră în noţiunea de viaţă privată, fiind, prin urmare, un mod de a realiza protecţia drepturilor prevăzute de art. 26 din Constituţie, consacrate în egală măsură şi în art. 8 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale [Decizia Curţii Constituţionale nr. 1429 din 2 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 16 din 7 ianuarie 2010)].

[6] Ieşirea unei persoane dintr-un restaurant în stare de ebrietate ţine de viaţa sa intimă şi nu de viaţa sa privată. De aceea, fotografierea acesteia în ipostaze stânjenitoare, jenante şi postarea lor pe reţele de socializare, reprezintă un atentat la intimitatea vieţii sale, întrucât o expun oprobiului.

Viața intimă a unei persoane nu se confundă cu viața sa privată, deși până la un punct acestea pot fi comune[1]. Viața intimă ține, îndeosebi, de voința persoanei ca anumite lucruri, împrejurări sau evenimente care au marcat, de pildă, emoțional persoana respectivă, să fie știute numai de aceasta. În Adunarea Constituantă s-a propus eliminarea din textul art. 26 alin. (1) al proiectului de Constituție a referirii la respectul și ocrotirea vieții intime, dar amendamentul a fost respins de Comisia de redactare a proiectului, care a susținut că „respectul vieții intime este esențial pentru libertatea persoanei și un aspect al democrației"[2].

În definiția de dicționar a vieții intime a unei persoane, intră și viața sexuală și tot ceea ce este legat de sexul acesteia. Are vocația intimității și viața de familie și viața privată (atât cea personală, cât și cea socială, profesională). Tot astfel viața intimă a unei persoane prezintă o multitudine de fațete. Intimitatea relațiilor personale constituie cadrul clasic al protecției vieții private[3]. În situațiile în care intimitatea privește viața sexuală sau sexul unei persoane, intervin elemente de pudoare, decență, castitate, sfială care și explică specificitatea intimității.

Normele de morală au un impact considerabil în configurarea și exprimarea intimității unei persoane. În jurisprudența europeană se consideră că viața privată acoperă nu numai integritatea fizică și morală a persoanei, ci include și viața sexuală a acesteia[4].

Relațiile sociale care prezintă interes din punct de vedere al ocrotirii și respectării vieții intime a unei persoane fac obiectul de reglementare, îndeosebi, al legislației penale. Conceptul penal de *viață intimă* poate fi dedus, între altele, din Titlul I, Capitolul VIII din Partea specială a Codului penal, consacrat infracțiunilor contra libertății și integrității sexuale. În doctrina de drept penal se susține argumentat că libertatea individuală a persoanei înglobează și libertatea sexuală, respectiv dreptul acesteia de a dispune în mod liber de corpul ei în ceea ce privește viața sexuală,

---

[1] În doctrina de specialitate s-a susținut că viața intimă la care face referire art. 26 alin. (1) din Constituție „se regăsește cu prisosință în cele două componente, viața privată și viața de familie, dar reprezintă doar un fragment din sfera de relații pe care o acoperă fiecare din cele două noțiuni. În consecință, la o viitoare modificare a Constituției, pentru mai multă claritate și conciziune, precum și pentru o mai bună coroborare cu textele convențiilor internaționale în materia drepturilor omului, art. 26 alin. (1) ar putea să se refere, pur și simplu, la dreptul la viață familială și privată, fără a exista riscul de a ignora, prin această formulare, ocrotirea vieții intime a persoanei" [a se vedea *V. Cioclei*, Comentariul art. 26 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 248]. Nu împărtășim această opinie, întrucât chiar jurisprudența CEDO în materie evită îngustarea sferelor de cuprindere a vieții private unei persoane, iar judecătorul european a preferat să dea o interpretare largă a art. 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale. În materie de protecție a drepturilor omului, concepția Legiuitorului trebuie să fie cât mai cuprinzătoare. Sunt aspecte ale vieții individului raportate strict la persoana sa, care au un caracter lăuntric și pe care individul respectiv vrea să le păstreze secrete, deși nu fac parte din viața sa privată.

[2] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 301.

[3] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 241.

[4] *B. Selejan-Guțan*, op. cit., p. 151.

având însă în vedere să se respecte normele de drept, cât şi cele morale, în sensul de a nu leza interesele altora[1]). Legiuitorul penal a înţeles să ocrotească şi integritatea sexuală a persoanei, ceea ce presupune excluderea oricărei încercări de imixtiune în sfera relaţiilor de natură sexuală prin impunerea de raporturi sexuale, acte sexuale ori acte de natură sexuală[2]).

Norma constituţională înscrisă în art. 26 alin. (1) nu are cum să epuizeze problematica reglementării juridice a respectării şi ocrotirii vieţii intime, familiale şi private[3]). Revine legislaţiei speciale, îndeosebi de drept penal şi dispoziţiilor Codului civil referitoare la persoane şi la familie, să ofere soluţii legislative corespunzătoare raporturilor sociale multiple şi variate în care se impune intervenţia statului pentru respectarea şi ocrotirea relaţiilor de familie şi a vieţii intime şi private ale cetăţenilor români şi ale altor persoane aflate pe teritoriul statului român[4]). Codul penal în vigoare cuprinde numeroase dispoziţii conexe art. 26 din Constituţie.

Ne referim, între altele, la art. 199 (violenţa în familie) care circumstanţiază ca o agravantă alte fapte penale de drept comun la raporturi sociale incidente art. 26 din Constituţie (art. 188, art. 189, art. 193-195 C.pen.); art. 218-222 C.pen.; art. 226-227 C.pen.; art. 374 C.pen.; art. 376-380 C.pen. Aşa cum am arătat deja, sunt aplicabile în ordinea juridică naţională şi dispoziţiile art. 8 din Convenţia europeană, precum şi jurisprudenţa CEDO, hotărârile acesteia fiind un izvor de inspiraţie normativă pentru Legiuitorul român şi, totodată, o sursă de reflecţie pentru instanţele de judecată.

Nici Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale, nici celelalte documente internaţionale referitoare la drepturile omului adoptate în cadrul ONU nu au consacrat expres acest drept[5]). Este adevărat că elemente componente ale acestuia, care îi definesc conţinutul, se regăsesc în diferite dispoziţii din acte încheiate la nivel internaţional în materia drepturilor şi libertăţilor fundamentale. De pildă, art. 1 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului prevede că toate fiinţele umane se nasc libere şi egale în demnitate şi în drepturi. Ele sunt înzestrate cu raţiune şi conştiinţă şi trebuie să se comporte unele faţă de altele în spiritul fraternităţii. Găsim în acest text confirmarea că orice fiinţă umană fiind înzestrată cu raţiune are, în principiu, discernământul necesar de a conştientiza consecinţele pentru

---

[1]) *V. Dobrinoiu, N. Neagu*, Drept penal. Partea specială, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 146.

[2]) *D.I. Lămăşanu*, Explicaţii ale Capitolului VIII din Titlul I al Codului penal, Partea specială, în *G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicaţiile noului Cod penal. Vol. III. Art. 188-256, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 177.

[3]) Putem spune chiar că procesul de constituţionalizare a obligaţiei statului de respectare şi ocrotire a relaţiilor de familie, precum şi a vieţii intime şi private a persoanelor nu este epuizat prin art. 26 alin. (1). Dispoziţiile acestui text constituţional se completează, între altele, cu prevederile cuprinse în art. 34, art. 35, art. 48, art. 49, art. 50 din Legea fundamentală.

[4]) În doctrină s-a recunoscut că este greu de realizat un inventar al reglementărilor interne care, direct sau indirect, au o contribuţie la asigurarea protecţiei vieţii private (a se vedea *V. Cioclei*, op. cit., p. 53).

[5]) Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene interzice în art. 3 alin. (2) lit. c) utilizarea corpului uman şi a părţilor sale, ca atare, ca sursă de profit.

sine și pentru societate ale exercitării dreptului de a dispune de ea însăși. Pe de altă parte, este dreptul suveran al oricărui stat de a stabili un cadru legal pentru exercitarea acestui drept, concomitent cu protejarea drepturilor altora și a unor modele de conduită morală în societate. În cadrul ocrotirii integrității fizice și morale a persoanei fizice, preocupare însemnată a legislației europene este inclusă și libertatea sexuală, iar aceasta la rândul ei face parte din sfera de cuprindere a art. 26 alin. (2) din Constituție. Legat de acest aspect, jurisprudența instanței de contencios european a reținut că fiecare individ are dreptul de a duce viața sexuală pe care o dorește, în conformitate cu identitatea sa profundă[1)].

Alin. (2) al art. 26 prevede că „persoana are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri". Curtea Constituțională a reținut că prin acest text, legiuitorul constituant a avut în vedere persoana fizică cu capacitate deplină de exercițiu și experiență de viață, care are posibilitatea de a-și valorifica acest drept în deplină cunoștință de cauză, ceea ce nu se regăsește în persoana unui minor, lipsit de capacitatea de exercițiu[2)]. Textul constituțional este o altă formă de consacrare a libertății individuale, asupra căreia persoana are vocația de a dispune așa cum crede de cuviință, cu singura condiție, prevăzută în Legea fundamentală și anume, de a nu încălca drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri.

În legătură cu aceasta, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că, de principiu, dreptul de a dispune de sine însuși cuprinde două elemente inerente, respectiv: un element activ vizând dreptul persoanei de a se manifesta prin acțiunile sale în mod liber, precum și un element pasiv referitor la dreptul persoanei de a fi ocrotită de ingerințele altor subiecte de drept. Libertatea de acțiune a unei persoane este în mod necesar limitată de dreptul celorlalte persoane de a li se respecta drepturile și libertățile fundamentale sau valorile morale. De aceea, Constituția trebuie să acorde același nivel de protecție ambelor aspecte ale dreptului persoanei de a dispune de sine însuși și să consacre un just echilibru între acestea[3)].

Este de observat că Adunarea Constituantă nu a circumstanțiat noțiunile de *drepturi și libertăți ale altora*, motiv pentru care considerăm că Legiuitorul constituant a avut în vedere orice drepturi și libertăți consacrate pe cale normativă de statul român.

Conținutul acestui drept se întemeiază pe libertatea recunoscută de Legiuitorul constituant oricărei persoane, de a hotărî ea însăși și fără aprobarea sau consimțământul altuia, de a dispune de propriul corp așa cum crede de cuviință, dar cu interdicția ca prin acest comportament să aducă atingere drepturilor și libertăților recunoscute de lege altor semeni ai săi, ordinii publice sau moralei publice. În jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a decis că manifestările contrare moralei publice sunt social periculoase, pentru că neagă una dintre condițiile de existență a societății și pentru că împiedică educația tinerelor generații în respectul față de

---

[1)] *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 245.

[2)] Decizia Curții Constituționale nr. 1287 din 8 octombrie 2009 (M.Of. nr. 767 din 10 noiembrie 2009).

[3)] Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014).

valorile morale ale societăţii. Morala publică şi bunele moravuri sunt valori fundamentale consacrate de Constituţie.

Drepturile şi libertăţile fundamentale pe care aceasta le prevede nu pot fi exercitate într-un mod contrar bunelor moravuri sau care ar aduce atingere moralei publice[1]. Constituţia nu defineşte nici termenul de ordine publică nici pe cel de bune moravuri. În privinţa sensului constituţional al noţiunii de ordine publică am făcut deja precizările necesare în cadrul altor comentarii. Termenul de bune moravuri urmează să fie înţeles în sensul cel mai uzual utilizat în vorbirea curentă[2]. Se înţelege că încălcarea acestei interdicţii constituţionale atrage intervenţia autorităţilor publice represive.

Precizarea făcută în textul constituţional comentat cum că este vorba de dreptul persoanei de a dispune *de ea însăşi*, arată că legiuitorii constituanţi s-au referit strict la corpul uman în materialitatea lui şi în toate ipostazele expunerii şi utilizării sale.

Adunarea Constituantă nu se referă la motivaţia persoanei de a dispune de propriul corp nici la scopurile urmărite de aceasta. De asemenea, persoana îşi poate exercita acest drept în intimitatea vieţii sale personale sau în prezenţa şi cu participarea altor persoane (cu excepţia minorilor).

Cazuistica exercitării acestui drept poate fi extrem de diversă. Facem precizarea că dreptul persoanei fizice de a dispune de ea însăşi nu are legătură doar cu libertatea sexuală, deşi o include în sfera sa de aplicare. În virtutea dispoziţiilor art. 26 alin. (2) din Constituţie o persoană poate, de pildă, să accepte din proprie voinţă să fie hipnotizată[3]. Tot în aplicarea art. 26 alin. (2) o femeie este îndrituită să recurgă la inseminare artificială. În literatura de specialitate s-a susţinut că libertatea sexuală, care este o componentă importantă a dreptului persoanei de a dispune de ea însăşi, ar cuprinde şi dreptul la avort[4].

S-a precizat în literatura de specialitate că libertatea persoanei de a dispune de ea însăşi, înţeleasă ca o componentă esenţială a respectului vieţii private are, de asemenea, importante implicaţii în domeniul medical şi sanitar[5].

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 108 din 2 noiembrie 1995 (M.Of. nr. 9 din 17 ianuarie 1996).

[2] Curtea Constituţională a decis de altfel că din jurisprudenţa sa cu privire la expresiile „bunele moravuri" sau „morala publică" se desprinde ideea că acestea sunt concepte evolutive, care vizează, de principiu, norme de convieţuire şi de comportare în societate. Acestea se identifică şi trebuie înţelese sub aspectul normelor de comportare socială a individului în manifestările şi exprimările sale sub orice formă, găsindu-şi, între altele, expresie în sentimentul public de pudoare şi decenţă, a cărui nesocotire nu poate fi tolerată de colectivitatea respectivă [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 108 din 2 noiembrie 1995 (M.Of. nr. 9 din 17 ianuarie 1996)].

[3] Psihicul unei persoane este o componentă a corpului uman. În acelaşi sens, *V. Cioclei*, op. cit., p. 254.

[4] A se vedea *I. Muraru*, Comentariul art. 26 din Constituţie, în *Colectiv*, Constituţia României, comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 66. Nu împărtăşim această opinie, întrucât fătul în viaţa uterină este totuşi o fiinţă diferită de mama sa, deşi face parte din corpul acesteia, iar viaţa sa biologică depinde de viaţa ei.

[5] *V. Cioclei*, op. cit., p. 256.

3.3. Libertatea conștiinței (art. 29)

Libertatea conștiinței este o constantă constituțională în România, formată și recunoscută, ca atare, pe cale cutumiară încă din perioada Evului Mediu. În cele două principate românești istoria nu consemnează conflicte religioase, învrăjbire între culte, intoleranță religioasă, persecuții pentru opțiunile religioase. Este adevărat că potrivit vechilor capitulații încheiate de voievozii români cu Imperiul Otoman, pe teritoriul țărilor române nu se puteau înființa lăcașuri de cult musulmane și nu se putea stabili populație având religia musulmană[1)].

În Transilvania, națiunea română majoritară, de credință ortodoxă a fost supusă veacuri de-a rândul unui tratament național, politic, economic, social, cultural, inclusiv religios, inegalitar și discriminatoriu față de populația maghiară catolică și de alte grupuri etnice stabilite pe acest teritoriu și care aveau o credință catolică sau protestantă.

În ciuda asupririi naționale și a preeminenței Bisericii catolice față de Biserica ortodoxă, în principatul Transilvaniei nu se poate vorbi de grave conflicte religioase soluționate pe cale militară, cum s-a întâmplat în alte state europene. În toată această lungă perioadă istorică, libertatea conștiinței nu a fost consacrată într-un text normativ formal.

Problema libertății cultelor în Țara Românească și Moldova s-a pus pentru prima oară, într-un cadru formal, în Adunările ad-hoc din 1857, după un șir de întâlniri internaționale între marile și influentele puteri europene, incluzând și Turcia, pe seama organizării politice a celor două principate românești[2)]. Cu această ocazie, păstrarea libertății depline de cult religios a căpătat *de facto* valoarea unui principiu constituțional formal. În hotărârile votate de Adunarea ad-hoc a Moldovei privind organizarea internă a României (7/19 octombrie 1857), s-a prevăzut că „religia domnitoare în România este religia ortodoxă a Răsăritului" și că „exercițiul celorlalte religii recunoscute va fi liber, însă cu restricția prevăzută în Capitulații"[3)]. Restricția prevăzută în Capitulații se referea la interdicția construirii pe teritoriul Țării Românești și al Moldovei a unităților de cult musulman (geamii)[4)].

[1)] Este edificatoare, în acest sens, lucrarea profesorului *C. Giurescu*, Capitulațiile Moldovei cu Poarta Otomană. Studiu istoric, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, București, 1908. A se vedea Tratatul dintre Bogdan, Suveranul Moldovei și Sultanul Baiazet II din 1511, în *C. Hamangiu*, Codul general al României, Legi uzuale, vol. II, p. 5. În vechile tratate cu Turcia erau clauze potrivit cărora creștinii islamizați, reveniți în cele două principate românești, aveau dreptul să redobândească religia creștină (a se vedea și Tratatul dintre Mircea I, suveranul României și Sultanul Baiazid Ilderim din 1393, în *C. Hamangiu*, op. cit., p. 3). În Tratatul încheiat în 1513 între sultanul Soliman și domnitorul moldovean Bogdan, se prevedea că „Religia otomană este oprită în toată Moldova" (a se vedea *C. Giurescu*, op. cit., p. 37).

[2)] În Tratatul de pace încheiat în urma războiului Crimeei, la 30 martie 1856, s-a prevăzut, între alele, că Sublima Poartă se angajează să păstreze în principate „deplina libertate de cult". A se vedea *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României, ed. a 2-a, op. cit., p. 270.

[3)] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României, ed. a 2-a, op. cit., p. 295.

[4)] Această interdicție are valoarea unui principiu constituțional, relativizat în mod natural și necesar după războiul de independență din 1877, în urma căruia a intrat în componența statului român Dobrogea, pe teritoriul căreia a continuat să trăiască o importantă populație musulmană. După 1877 și în special după 1918, această interdicție constituțională și-a pierdut definitiv consistența și valoarea de principiu constituțional.

Libertatea deplină de cult a fost asumată şi de elita politică din cele două principate. În proiectul de Constituţie întocmit de domnitorul Barbu Ştirbei în 1857 s-a prevăzut în art. 10 că „religia greco-ortodoxă este religia Statului". În acelaşi timp, fiecare îşi practică religia sa în deplină libertate[1]. Şi proiectul de Constituţie pentru Moldova elaborat de Mihail Kogălniceanu în 1848 prevedea în art. 97 că „Fireştecare Român exerţează slobod religia sa şi primesce de la Stat o protecţie de o potrivă pentru cultul său"[2]. De altfel, este cunoscut că Programul revoluţionarilor moldoveni, redactat de Kogălniceanu în 1848 şi intitulat Dorinţele Partidei Naţionale în Moldova, prevedea în pct. 23, consacrat „Libertăţii culturilor [cultelor], că Moldova a avut pururea de fală de a cunoasce libera întrebuinţare a tuturor culturilor. Religiile prigonite în alte ţări au găsit pururea în ţeara noastră un azil sigur; şi pământul românesc este singurul carele nu s-a udat cu sânge vărsat în războaie religioase."[3]

În Raportul Comisiei Europene pentru Principate, adresat Congresului de la Paris, asupra dorinţelor exprimate de Adunările ad-hoc şi asupra situaţiei Principatelor din 1/13 aprilie 1858, se stipula că în Divanul constituit în Moldova s-a discutat şi s-a decis de către membrii acestuia „libertatea cultelor, cu restricţia prevăzută în capitulaţii"[4]. Enunţurile acestor documente exprimă cu limpezime caracterul modern şi european al concepţiilor politice referitoare la cultele religioase, care se aflau la baza regimului constituţional românesc din acea perioadă. Era vorba de asumarea responsabilă şi din proprie voinţă naţională, de către clasa politică românească, a unui angajament formal, de natură constituţională, potrivit căruia, statul român va garanta libertatea de conştiinţă religioasă şi a cultelor[5].

---

[1] *C. Ionescu*, op. cit., p. 297.

[2] Idem, p. 193.

[3] Idem, p. 182. În acelaşi document se prevedea „organizarea clerului catolic pentru românii de această religie" în paralel cu „ridicarea morală şi socială a clerului ortodox" şi cu „emancipaţia graduală a israeliţilor moldoveni", ceea ce presupunea şi sprijin pentru cultul mozaic deja recunoscut, ca stare de fapt.

[4] Idem, p. 311.

[5] În proiectul de Constituţie a Principatelor Unite Moldavia şi Ţara Românească întocmit şi votat de Comisia Centrală de la Focşani în şedinţa din 9/21 octombrie 1859 se prevede în art. 19 următorul text: „Religiunea ortodoxă a Răsăritului este religiunea Statului Român. Libertatea celorlalte religiuni şi culturi recunoscute cu restricţiunile prevăzute prin capitulaţiunile Ţării, este garantată. Biserica ortodoxă română din Principatele Române este şi rămâne neatârnată de orice chiriarhie străină, păstrându-se însă unitatea cu biserica ecumenică a Răsăritului în privinţa dogmelor.

Afacerile spirituale, canonice şi disciplinare ale bisericii ortodoxe din Principatele Unite, se cârmuiesc de o singură autoritate sinodală centrală compusă în cuprinderea canoanelor apostolice. O lege specială va regula întocmirea atribuţiunilor acestei autorităţi. O altă lege va regula poziţiunea, în Principatele Unite a bisericii catolice şi a celorlalte culturi creştine recunoscute, naţionalizarea acestor religiuni şi neatârnarea lor de orice protecţiune străină.

Clerul superior şi instituţiunile de învăţătură religioasă superioară a religiunii ortodoxe şi a tuturor culturilor creştine recunoscute şi naţionaliste se vor întreţine de către Stat, după cum se va regula prin anume legi. Lefile clerului parohial se vor plăti de către comune, după cum se va regula prin o anume lege" (idem, p. 337).

Constituția din 1866 a afirmat principiul libertății de conștiință în două texte distincte: art. 5 („Românii se bucură de libertatea conștiinței...") și art. 21, potrivit căruia, „libertatea conștiinței este absolută". Același articol prevedea că „libertatea tuturor cultelor este garantată întru cât însă celebrațiunea lor nu aduce o atingere a ordinii publice sau bunelor moravuri".

Legea fundamentală din 1923 a stabilit în art. 5 principiul constituțional general, potrivit căruia „românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, se bucură de libertatea conștiinței...". În același timp, Constituția din 1923 a păstrat caracterul absolut al libertății de conștiință, prevăzând, totodată, în art. 22 alin. (2) că „statul garantează tuturor cultelor o deopotrivă libertate și protecțiune..."[1]. Legea pentru regimul general al cultelor din 22 aprilie 1928 a dezvoltat dispozițiile constituționale referitoare la libertatea cultelor religioase[2].

Aceleași dispoziții le găsim și în Constituția din 1938[3]. Aceasta prevedea în art. 10 că „românii se bucură de libertatea conștiinței". Legiuitorul constituant din 1938 (regele Carol al II-lea) a reglementat libertatea de conștiință prin raportare la protecția liberului exercițiu al cultelor religioase. Profesorul G. Alexianu surprinde acest aspect în comentariul pe care l-a făcut Constituției, și în care precizează că

---

[1] În Concordatul încheiat la Vatican la 10 mai 1927 între România și Sfântul Scaun și ratificat de Parlament la 12 iunie 1929 se prevede, în art. 10, că Biserica Catolică și membrii ei, cetățeni români, se vor bucura din partea statului de un tratament care nu va putea fi inferior aceluia de care se bucură, după Constituție, celelalte religii ale Regatului (a se vedea *C. Hamangiu*, Codul general al României, Legi noi de unificare, vol. XVII (1929), p. 522.

[2] *C. Hamangiu*, Codul General al României, Legi noi de unificare, vol. XV-XVI (1926-1929), p. 1039 și urm. Legea recunoștea, pe lângă Biserica Ortodoxă alte 8 culte considerate culte istorice [Cultul român greco-catolic (unit); Cultul catolic (de rit latin, grec-rutean și armean); Cultul reformat (calvin); Cultul evanghelic-luteran; Cultul unitarian; Cultul armeano-gregorian; Cultul mozaic (cu diferitele sale rituri) și Cultul mahomedan]. Legea permitea recunoașterea unor culte noi, dacă confesiunea de credință și principiile lor religioase nu erau potrivnice ordinei publice, bunelor moravuri și legilor țării și dacă regulile acestora de organizare, conducere și administrare erau compatibile cu legea respectivă. A se vedea Expunerea de motive a proiectului de lege prezentată de *Alexandru Lepădatu*, ministrul cultelor și artelor, în lucrarea Biserica noastră și cultele minoritare: marea discuție parlamentară în jurul Legei cultelor, București, 1928, p. 14-30.

[3] Art. 19 din Constituție avea următorul conținut: „Libertatea conștiinței este absolută. Statul garantează tuturor cultelor o deopotrivă libertate și protecțiune, întru cât exercițiul lor nu aduce atingere ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței statului.

Biserica ortodoxă creștină și cea greco-catolică sunt biserici românești. Religia creștină ortodoxă fiind religia marei majorități a Românilor, biserica ortodoxă este biserica dominantă în Statul Român, iar cea greco-catolică are întâietate față de celelalte culte.

Biserica ortodoxă română este și rămâne neatârnată de orice chiriarhie străină, păstrându-și unitatea, în privința dogmelor, cu biserica ecumenică a Răsăritului.

Chestiunile spirituale și canonice ale bisericii ortodoxe române țin de o singură autoritate sinodală centrală.

Raporturile dintre diferitele culte și Stat sunt de domeniul legilor speciale".

libertatea conştiinţei, astfel cum a fost statuată în Constituţie are „sensul de libertate a credinţei"[1].

Constituţia din 1948 a menţinut reglementările de principiu în materie de culte, stabilind în art. 27 că „libertatea conştiinţei şi libertatea religioasă sunt garantate de stat". Constituantul socialist a prevăzut, totodată, următorul text: „Cultele religioase sunt libere să se organizeze şi pot funcţiona liber dacă ritualul şi practica lor nu sunt contrarii Constituţiei, securităţii publice sau bunelor moravuri". Regimul general al cultelor a făcut obiectul de reglementare al Decretului nr. 177/1948. Constituţia din 1965 a garantat libertatea de conştiinţă şi a stabilit, totodată, că „oricine este liber să împărtăşească sau nu o credinţă religioasă"[2].

Constituţia adoptată în 1991 reglementează nu numai libertatea de conştiinţă şi libertăţile religioase, ci stabileşte cadrul general al raporturilor statului cu cele trei mari religii cu vocaţie universală: religia creştină, religia mozaică şi islamul, fără a refuza din principiu contactul cu alte mari religii, cum este religia budistă, confucianismul, hinduismul etc. Orice persoană sau grup de persoane aflate pe teritoriul României şi care îşi asumă o identitatea religioasă sunt îndreptăţite să beneficieze de statutul constituţional al libertăţii de conştiinţă şi de religie, indiferent care ar fi cultul religios practicat de aceştia. Dispoziţiile constituţionale ale art. 29 sunt completate cu alte texte ale Legii fundamentale incidente în domeniu[3].

Libertatea neîngrădită a cultelor religioase, precum şi cea a credincioşilor de a a-şi manifesta individual sau în colectivitate, în spaţiul public sau privat, convingerile religioase, sunt recunoscute la nivel constituţional de către statul român. Este de

---

[1] *G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co, Bucureşti, 1939, p. 40.

[2] Art. 30 din Constituţie avea următorul cuprins: „Libertatea conştiinţei este garantată tuturor cetăţenilor Republicii Socialiste România.

Oricine este liber să împărtăşească sau nu o credinţă religioasă. Libertatea exercitării cultului religios este garantată. Cultele religioase se organizează şi funcţionează liber. Modul de organizare şi funcţionare a cultelor religioase este reglementat prin lege.

Şcoala este despărţită de biserică. Nici o confesiune, congregaţie sau comunitate religioasă nu poate deschide sau întreţine alte instituţii de învăţământ decât şcoli speciale pentru pregătirea personalului de cult".

[3] Art. 4 alin. (2) interzice orice regim juridic discriminatoriu între cetăţenii români care să aibă la bază deosebirile de religie între aceştia; art. 6 alin. (1) garantează păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii religioase a persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale; art. 7 instituie obligaţia statului român de a acţiona pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii religioase a românilor aflaţi în afara frontierelor ţării; art. 16 alin. (1) instituie egalitatea în faţa legii şi a autorităţilor publice a tuturor cetăţenilor români fără discriminare; art. 30 alin. (7) interzice îndemnul la ură religioasă; art. 32 alin. (7) asigură libertatea învăţământului religios; art. 42 alin. (2) permite refuzul îndeplinirii îndatoririlor militare ale cetăţenilor români din motive religioase sau de conştiinţă şi înlocuirea acestora cu activităţi alternative; art. 48 alin. (2) instituie preeminenţa căsătoriei civile faţă de cea religioasă, aceasta fiind subsecventă primei; art. 73 alin. (3) lit. s) rezervă reglementarea legislativă a regimului general al cultelor, legii organice; art. 82 alin. (2) instituie formula jurământului religios prestat de Preşedintele României, acelaşi jurământ fiind prestat şi de membrii Guvernului.

observat că în cuprinsul său art. 29 nu stabilește nicio îngrădire a acestor libertăți. Dispozițiile art. 30 alin. (1) din Constituție, referitoare la libertatea de exprimare, conțin o normă imperativă, în sensul că libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor prin viu grai, prin scris, prin imagini sau prin alte mijloace de comunicare în public sunt inviolabile.

Prin această reglementare de rang constituțional, Adunarea Constituantă a statuat un principiu de la care nu se poate deroga și care a creat pentru statul român o obligație pozitivă de a întreprinde orice măsuri de împiedicare și sancționare a încălcării inviolabilității libertăților respective. Devine aici aplicabil art. 57 din Constituție, potrivit căruia „cetățenii români, cetățenii străini și apatrizii trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți".

Art. 30 alin. (7) interzice implicit oricăror comunități religioase (culte, asociații religioase și grupări religioase), precum și credincioșilor ori adepților acestora, ca prin libertatea de exprimare să aducă atingere unor valori ocrotite de legislația românească. În acest context, Parlamentul a stabilit prin voința sa legislativă că „în activitatea lor, cultele, asociațiile religioase și grupările religioase au obligația să respecte Constituția și legile țării și să nu aducă atingere securității publice, ordinii, sănătății și moralei publice, precum și drepturilor și libertăților fundamentale ale omului".

Art. 29 din Constituție este structural legat de teza din art. 6 alin. (1) referitoare la identitatea religioasă recunoscută și garantată de statul român cetățenilor săi, precum și altor persoane care își asumă în mod liber apartenența la o anumită minoritate națională și la un anumit cult religios[1)].

Laicitatea statului român este de tradiție constituțională, iar Legea fundamentală ar fi fost pe deplin îndreptățită să o consacre printr-o formulă constituțională expresă.

Dacă laicitatea statului nu a fost recunoscută printr-o normă de rang constituțional, Parlamentul a recunoscut în art. 9 alin. (1) din Legea nr. 489/2006 că în România nu există religie de stat, ca și când cineva ar fi susținut contrariu[2)]. Aceeași dispoziție legală afirmă neutralitatea statului român față de orice credință religioasă sau ideologie atee[3)].

Conținutul juridic al neutralității statului român față orice credință religioasă nu este suficient de clar enunțat de Legiuitorul ordinar. Legea precizează în art. 9 alin. (2) că statul, prin autoritățile sale, nu va promova și nu va favoriza acordarea de privilegii sau crearea de discriminări față de vreun cult. Se observă din cele două alienate ale art. 9 din Legea nr. 489/2006, că termenul de „neutralitate" este raportat

---

[1)] *C. Ionescu*, Constituția României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 225.

[2)] Noțiunea de „religie de stat" se referă la un cult sau la o credință religioasă protejată și susținută oficial de către stat prin măsuri de natură legislativă, administrativă, culturală, financiar-fiscală etc.

[3)] Rămâne inexplicabilă, în aceste condiții, formula de încheiere a jurămintelor prestate de înalții demnitari ai statului român, precum și invocarea Bibliei în prestarea jurământului în fața unor autorități judiciare.

de Legiuitor la credinţe religioase, iar angajamentul statului de a se abţine de la favorizarea acordării de privilegii sau de la crearea de discriminări se raportează la culte. Ideea de neutralitate are caracter instituţional.

Statul român nu intră în relaţii instituţionale cu ceea ce numim îndeobşte credinţe religioase, ci cu structurile religioase înzestrate cu personalitate juridică, reglementate în Legea nr. 489/2006. Aşa se şi poate explica laicitatea unui stat. Statul român este neutru în raporturile sale cu oricare dintre cele 18 culte recunoscute. Neutralitatea se extinde şi asupra asociaţiilor şi grupărilor religioase. Considerăm că această trăsătură sau caracteristică a statului român, conferită prin Legea nr. 489/2006, nu este afectată de alte prevederi legale din aceeaşi lege, prin care Parlamentul creează un cadru larg de sprijinire de către stat a cultelor religioase, ca factori ai păcii sociale.

În acest context, ţinem să precizăm că în opinia noastră, Legea nr. 489/2006 nu marchează îndeajuns rolul fundamental al Bisericii Ortodoxe Române în apărarea şi păstrarea fiinţei naţionale a poporului român în calitatea sa de factor constitutiv al statului român. Una este problema neutralităţii şi echidistanţei statale faţă de cultele religioase şi alta este datoria statului român de a marca printr-o formulă specială rolul Bisericii ortodoxe Române în apărarea şi menţinerea fiinţei naţionale a poporului român.

În înţelegerea esenţei oricărui tip de libertate, revendicată de o persoană şi recunoscută de stat ca o obligaţie de rezultat în sarcina sa, trebuie să se pornească de la ideologia termenului de libertate, utilizat în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului adoptate în Franţa revoluţionară în 1789. Art. 1 din Declaraţie prevede că „oamenii se nasc şi rămân liberi şi egali în drepturi". Textul citat consacră şi legitimează juridic sub forma unui principiu constituţional, o stare de fapt naturală (naşterea) care nu depinde însă de voinţa statului.

Libertatea fiinţei umane este un drept natural, o vocaţie imanentă a oamenilor, ce nu poate fi limitată sau îngrădită decât de vocaţia egală a altui om, care se hotărăşte să-şi exerseze atributele libertăţii sale, ambele fiind recunoscute şi garantate fără discriminări, de către stat.

Voinţa statului intervine numai pentru a preveni conflictul social ce l-ar genera ciocnirea între mai multe libertăţi egale. Voinţa politică a statului apare în art. 4 din aceeaşi Declaraţie, în care se precizează conţinutul şi, totodată, limitele libertăţii. Textul arată că „libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia. Astfel, exercitarea drepturilor naturale ale fiecărui om nu are alte limite decât acelea care asigură celorlalţi membri ai societăţii folosirea de aceleaşi drepturi. Aceste limite nu pot fi determinate decât prin lege".

Principiul enunţat în documentul menţionat este preluat în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului adoptată de Naţiunile Unite la 10 decembrie 1948, care recunoaşte fiinţei umane calitatea de a fi înzestrată cu raţiune şi conştiinţă. Art. 18 din Declaraţie prevede că „orice persoană are dreptul la libertatea gândirii, a conştiinţei şi a religiei; acest drept implică libertatea de a-şi schimba religia sau convingerile precum şi libertatea de a-şi manifesta religia sau convingerile sale, individual sau în colectiv, atât în public cât şi privat, prin învăţământ, practici, cult şi îndeplinirea de rituri". Textul este reluat cu o serie de completări necesare, menite să contureze mai clar şi să dea eficacitate exercitării acestei libertăţi, în art. 18 din Pactul internaţional

cu privire la drepturile civile şi politice adoptat de Adunarea generală a ONU în 1966 şi ratificat de România în 1974.

Convenţia europeană a drepturilor omului păstrează caracterul universal al acestei libertăţi, dar îi imprimă valenţele europene ale tradiţiilor democraţiei constituţionale postbelice şi, îndeosebi, forţa, capacitatea şi voinţa politică ale statelor membre ale Uniunii Europene, de a garanta şi proteja prin mijloace juridice libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie[1)].

Conţinutul juridic al libertăţii conştiinţei, astfel cum aceasta este reglementată prin dispoziţiile constituţionale stabilite în art. 29 din Constituţie, este unul complex şi cuprinde: vocaţia oricărei persoane de a-şi exprima în mod liber gândirea şi opiniile sau convingerile; libertatea neîngrădită de a avea orice credinţă religioasă; libertatea cultelor religioase, care presupune şi autonomia de organizare şi funcţionare a acestora potrivit statutelor proprii sau codurilor canonice; dreptul părinţilor sau, după caz, al tutorilor de a asigura educaţia religioasă a copiilor minori. Este deja un lucru comun că libertatea religioasă este o formă particulară a libertăţii conştiinţei[2)].

În doctrina teologică s-a afirmat că în aspectul ei intern, de conştiinţă, libertatea religioasă „este deplină şi nelimitată de nimic. Cu privire însă la aspectul ei extern, la manifestarea ei prin acte sensibile în viaţa socială, ea nu mai este deplină şi nelimitată, pentru că nu poate şi nu trebuie să fie astfel, căci dacă nu i s-ar impune numite îngrădiri, ea ar duce inevitabil la suprimarea libertăţii religioase a unora în favoarea altora şi, deci, afirmarea ei în acest fel, ar constitui însăşi negarea libertăţii religioase, un atentat împotriva acestei libertăţi, o zădărnicie a egalei îndreptăţiri a tuturora la această libertate"[3)].

Libertatea conştiinţei într-o societate democratică presupune şi dreptul de a-ţi face cunoscute convingerile şi opţiunile religioase şi, totodată, dreptul de a încerca să-i convingi şi pe alţii să devină adepţi ai credinţei tale. Această acţiune glisează între misionarism şi prozelitism. Misionarismul nu îşi pierde niciodată substanţa şi legal nu poate fi împiedicat. Prozelitismul însă se cuvine examinat şi evaluat de fiecare dată în funcţie de situaţia concretă şi de amploarea lui. Prozelitismul are implicaţii dotrinar-misionare şi explicaţii psiho-sociologice.

Cultele au privit întotdeauna prozelitismul ca un fenomen normal, întemeiat din punct de vedere doctrinar pe misiunea apostolică a răspândirii în lume a

---

[1)] S-a menţionat în literatura de specialitate că prevederile art. 9 din Convenţia europeană a drepturilor omului, consacrat libertăţii de conştiinţă şi religie, garantează fiecărui individ libertatea de a crede ceea ce doreşte, de a-şi forma şi schimba concepţia despre viaţă şi lume, de a-şi păstra pentru sine sau de a-şi manifesta în exterior aceste convingeri. Atât timp cât aceste idei/convingeri rămân în forul interior al oricărui individ, libertatea nu poate avea decât un caracter absolut. În schimb, manifestarea exterioară a acestei libertăţi nu poate avea loc decât într-un cadru reglementat, devenind astfel o libertate relativă. A se vedea *Colectiv*, Dicţionar de drepturile omului..., op. cit., p. 462.

[2)] În acelaşi sens şi *I. Stanomir*, op. cit., p. 401.

[3)] *L. Stan*, Legea cultelor în R.P. R. Studii Teologice nr. 9-10/1949, apud *N.R. Stan* (ed.), Biserica ortodoxă şi drepturile omului. Paradigme, fundamente, implicaţii, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 295.

creştinismului prin „botezul neamurilor". Mărturisirea convingerilor sau a credinţelor religioase faţă de o altă persoană ori în public, fără intenţia credinciosului care îşi mărturiseşte convingerile spirituale, de a convinge auditoriul său sau de a-şi face aderenţi nu înseamnă prezelitism, dacă pentru aceasta nu sunt utilizate forme, instrumente agresive de ademenire, de înşelăciune, inducere în eroare etc. Prozelitismul abuziv înseamnă coruperea sau deformarea care se opune respectului datorat libertăţii de gândire, de conştiinţă şi de religie al altora[1]. În limbajul curent, prozelitismul înseamnă convertirea unor persoane aparţinând unui cult religios, ori care nu împărtăşesc nicio convingere cultică, la un alt cult sau credinţă religioasă.

În jurisprudenţa CEDO s-a precizat că prozelitismul este inseparabil legat de libertatea credinţei; un credincios trebuie să fie în măsură să comunice şi să facă publică credinţa sa, atât în sfera religioasă, cât şi în cea filozofică. Libertatea credinţei şi a conştiinţei sunt drepturi fundamentale; aceste libertăţi trebuie exercitate în beneficiul tuturor religiilor, iar nu în beneficiul unei singure biserici, chiar dacă aceasta din urmă este instituită istoric ca biserică de stat sau biserică dominantă. Singurele limite care pot fi impuse acestui drept sunt cele care decurg din respectul drepturilor celorlalţi, în momentul în care prozelitismul îmbracă forma coerciţiei sau manipulării[2].

Aici sunt pe deplin aplicabile prevederile art. 9 parag. 2 din Convenţia europeană a drepturilor omului, potrivit cărora „libertatea de a-şi manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru siguranţa publică, protecţia ordinii, a sănătăţii sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor şi libertăţilor altora". Prozelitismul este îndeosebi utilizat de secte şi de noile religii care nu urmăresc, în principal, convingerea misionară a credincioşilor, ci sporirea numerică a acestora prin atragerea lor la activităţi sectare, motivate, îndeosebi, de acordarea unor avantaje materiale şi spirituale, la care altfel nu au acces.

Art. 29 alin. (2) din Constituţie prevede că libertatea conştiinţei este garantată. Adunarea Constituantă nu precizează nici cine este titularul acestui tip de libertate, nici cine este titularul obligaţiei de garantare şi nici în ce constă garantarea ca atare a libertăţii de conştiinţă. Este de înţeles că cel care o garantează este statul pentru că numai acesta are capacitatea, voinţa şi instrumentele prin care poate fi garantată libertatea de conştiinţă. Titularul libertăţii este individul în considerarea calităţii sale de cetăţean al statului garant, dar poate fi orice altă persoană care îşi stabileşte reşedinţa pe teritoriul statului în cauză, sau care se află temporar pe teritoriul acestuia.

Cât priveşte noţiunea de conştiinţă, incidentă în art. 29 alin. (2) din Constituţie, se cuvine arătat că acest termen exprimă sinteza analitică a raporturilor oricărei fiinţe umane cu mediul natural, social, economic, cultural, politic şi religios în care s-a născut şi trăieşte şi, totodată, raporturile acestuia cu sine, din perspectiva relaţiei sale cu mediul formator al educaţiei şi al comportamentului său social. Conştiinţa

---

[1] *V. Berger*, Jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Bucureşti, 2008, p. 527.

[2] CEDO, cauza *Kokkinakis c. Grecia*, în *C. Ungureanu* (coord.), op. cit. p. 405.

individului nu poate fi cenzurată, atâta timp cât aceasta nu se dezvăluie, ci rămâne la nivelul gândirii interioare, într-un dialog permanent cu individul de care este legată.

Ceea ce statul garantează este exprimarea liberă a conștiinței. Este posibil ca această exprimare (prin fapte sociale) să afecteze valori pe care statul s-a angajat să le apere și, în acest caz, desigur, va împiedica ori va sancționa actul de conștiință exprimat și asumat de o anumită persoană. După cum se poate observa, garantarea libertății de conștiință nu poate fi absolută. Actele infracționale sau cele de terorism, de pildă, pot fi urmarea unor convingeri sociale, politice, filozofice, ori religioase, pe care statul este îndreptățit să le sancționeze drastic pentru a apăra viața, drepturile și libertățile altor indivizi. Totodată, statul va pedepsi și actele de terorism, acestea fiind acte sociale care intră sub incidența politicii sale represive.

Legiuitorul constituant nu a avut și această abordare care permite statului român să restricționeze libertatea de conștiință exprimată în modalități care intră în contradicție cu valorile ocrotite de societate. Există o legislație specială care permite statului să restrângă și chiar să împiedice manifestarea, individual sau colectivă, a unor convingeri interne ale unor cetățeni ai săi, ori ale altor persoane care încalcă drepturile altora sau alte valori ocrotite prin lege. Măsurile administrative și chiar judiciare ce ar urma să fie luate de statul român, trebuie să fie legale, legitime și necesare într-o societate democratică[1].

Alin. (3) al art. 29 prevede dreptul cultelor religioase de a se organiza potrivit statutelor proprii. Constituția nu precizează despre ce culte este vorba. Datorită acestei omisiuni, este justificată întrebarea dacă Adunarea Constituantă a avut în vedere, în acest text, orice cult religios, sau numai cultele recunoscute. În opinia noastră, art. 29 alin. (3) se referă la cultele religioase recunoscute de statul român[2]. Ne întemeiem această opinie pe precizarea din cuprinsul textului respectiv, potrivit căruia, cultele se organizează în condițiile legii.

Din moment ce Legiuitorul constituant leagă organizarea cultelor de respectarea unui anumit cadru legal și a unor condiții prescrise în lege, este evident că art. 29 alin. (3) nu putea să consacre principiul organizării statutare a unor grupări sau asociații religioase care nu au întreprins cele necesare dobândirii recunoașterii statale, sau cărora li s-a respins cererea de a fi recunoscute. Art. 29 alin. (3) cuprinde două teze: „cultele religioase sunt libere" și „cultele religioase se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii". Termenul de culte religioase din prima teză este mai larg decât termenul similar utilizat în cea de-a doua teză. Legea nr. 489/2006 detaliază tipurile de comunități religioase care pot fi cuprinse în denumirea constituțională de cult religios. Astfel, art. 5 alin. (2) din lege se referă la structuri religioase cu personalitate juridică (culte și asociații religioase) și la structuri fără personalitate juridică (grupare religioasă)[3].

---

[1] A se vedea și *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 697.

[2] În momentul adoptării Constituției erau recunoscute de statul român 15 culte religioase.

[3] În sensul Legii nr. 489/2006, asociația religioasă este persoana juridică de drept privat, constituită în condițiile legii, formată din persoane fizice (cel puțin 300 de cetățeni români sau

3.4. Libertatea de exprimare (art. 30)

Art. 30 alin. (1) nu este singurul text constituțional care consacră termenul de opinie. Același termen este folosit în același sens în art. 29 alin. (1) care prevede că libertatea opiniilor nu poate fi îngrădită sub nicio formă. Art. 72 alin. (2) din Constituție se referă la imunitatea membrilor Parlamentului, precizând că aceștia nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. În fine, termenul de opinie este utilizat în art. 4 alin. (2) în sensul că opiniile nu pot fi un criteriu de discriminare între persoane. Înrudite semantic cu termenul de opiniile sunt *părerea, declarația, judecata de valoare, punctul de vedere, ideea, gândul*, ca să ne limităm numai la aceste noțiuni. Figurativ, unele opinii pot fi exprimate și prin gesturi.

Fiecare dintre noțiunile respective poate fi utilizată pentru a face sau afirma o opinie despre o anumită persoană sau despre un fenomen natural ori social, despre o carte, o piesă de teatru sau despre un politician, jurnalist ori arbitru al unui meci de fotbal. Acceptarea ideii pluralității de opinii, chiar și divergente într-o colectivitate, este o chestiune care ține de însăși derularea vieții în orice societate umană. Ar fi de neconceput, absurd să nu acceptăm ideea posibilității exprimării, de către alți semeni ai noștri, a unor judecăți de valoare care să ne contrazică propriile opinii despre ceva anume. Cum la baza existenței oricărei colectivități este așezată o pluralitate de persoane, titulare ale unor drepturi și libertăți, trebuie să acceptăm că fiecare dintre acestea are vocația de avea și exprima în public propriile opinii. Se naște, astfel, problema socială a stabilirii unor limite (în interesul tuturor) ale libertății de opinie sau, dimpotrivă, a nelimitării acestei libertăți. Totul se reduce la o opțiune a societății, pentru limitarea sau nelimitarea libertății de opinie. În această ecuație, apare rolul regulator al Legiuitorului și, după caz, al judecătorului[1)].

Menționăm, în acest context, că în jurisprudența CEDO este promovată ideea garanției libertății de opinie, dar se admite, totodată, că apărarea drepturilor celorlalți ca și a intereselor generale ale unei colectivități poate conduce la limitarea exprimării unei opinii[2)].

În virtutea dreptului la apărare, oricine are dreptul, ocrotit prin normă constituțională, inclusiv, prin art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului, să-și expună public propriile judecăți de valoare, dar în anumite limite, lăsate în ultimă

---

rezidenți în România), care se asociază pentru a adopta, împărtăși și practica aceeași credință religioasă. Potrivit aceleiași legi, gruparea religioasă este forma de asociere fără personalitate juridică a unor persoane fizice care, fără nicio procedură prealabilă și în mod liber, adoptă, împărtășesc și practică o credință religioasă.

[1)] Includem aici rolul judecătorului în a aprecia existența unei opinii și încadrarea acesteia în sfera de aplicare art. 30 din Constituția României și a art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului, deoarece unele opinii pot fi exprimate prin simple gesturi (expunerea în public a unui desen, colaj de fotografii cu tentă jicnitoare la adresa unei religii, simboluri identitare naționale, incendierea unui drapel național ș.a.m.d.).

[2)] A se vedea, în acest sens, *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 173.

instanță la aprecierea judecătorului. În legătură cu acest aspect, CEDO a hotărât că în cazul judecăților de valoare trebuie să existe un temei real, suficient pentru a le judeca, în caz contrar, acestea fiind considerate excesive[1]. Opiniile, judecățile de valoare care se referă la activitatea profesională sau viața personală a celor vizați de judecățile de valoare, ori opiniile astfel exprimate public, trebuie să fie fundamentate și argumentate factologic, iar argumentele respective și faptele pe care se bazează opiniile să poată fi verificate și demonstrate[2]. Numai astfel, autorul unei opinii beneficiază de norma constituțională care îi garantează libertatea de exprimare.

Din punct de vedere al psihologiei sociale, opinia este considerată un fapt de conștiință care se exprimă printr-o judecată apreciativă, optativă (preferențială), sau ca o modalitate personală de a aprecia un fapt, un eveniment, o idee, o informație, un comportament, ori ca o formulă exprimând un punct de vedere sau o evaluare la care individul recurge sub forma unui acord/dezacord (aprobare/respingere)[3].

În literatura de specialitate s-a menționat că libertatea de opinie nu este altceva decât libertatea fiecărui individ de a adopta, indiferent de domeniu, atitudinea intelectuală la alegerea sa, fie că este vorba de o atitudine interioară, de gândurile proprii sau de o luare de poziție în public. Pe scurt, este libertatea oricărui om de a gândi și de a spune ceea ce consideră a fi adevărat[4].

În jurisprudența CEDO, în ceea ce privește afirmațiile făcute public de o persoană, se face distincție între *judecăți de valoare și afirmații factuale*. În prima categorie se încadrează exprimarea opiniei unei persoane asupra calităților profesionale, morale și personale ale altuia, în timp ce afirmații factuale regrupează exprimarea unor acuzații de a fi comis fapte determinate[5].

O persoană își poate exprima o opinie ca atare sau prin intermediul unei declarații publice, într-un studiu științific, comentariu, analiză, discurs etc. Este important pentru cel care aplică textul constituțional enunțat în art. 30 alin. (1) să facă o evaluare corectă a termenului de opinie, încadrată în litera și spiritul Legiuitorului

---

[1] CEDO, cauza *Lavric c. României*, 2014.

[2] Problema definirii și înțelegerii corecte a noțiunii de opinie și diferențierea acesteia de alte noțiuni înrudite, cum ar fi de pildă știrile, capătă o importanță specială, mai ales în domeniul presei. Este de menționat aici că potrivit pct. 3 din Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1003/1993, „știrile sunt informații, fapte și date, iar opiniile sunt exprimarea unor gânduri, idei, credințe sau judecăți de valoare de către mass media, editori sau jurnaliști". Același document prevede în pct. 5 că „expunerea opiniilor poate consta din reflecții sau comentarii asupra unor informații având o legătură cu evenimente concrete. În exprimarea opiniilor – acestea fiind subiective - nu se poate și nu trebuie să se ceară veridicitate, în schimb, se poate cere ca exprimarea opiniilor să se facă pornindu-se de la expuneri oneste și corecte din punct de vedere etic".

[3] *Colectiv*, Dicționar de psihologie socială, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 155.

[4] *J. Robert, J. Duffar*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, Paris, 1999, p. 564, apud *M. Roibu*, op. cit., p. 114.

[5] *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 164.

constituant. Precizarea corectă a termenului de opinie capătă o importanță sporită atunci când este vorba de opinii exprimate de oameni politici, în special de către parlamentari, cunoscut fiind faptul că aceștia nu răspund juridic pentru opiniile politice exprimate.

Incisivitatea opiniilor exprimate în presă, mai ales atunci când se bazează pe erori grave de apreciere sau chiar pe intenția de defăimare, calomniere se cer a fi temperate. De altfel, art. 30 alin. (6) din Constituție prevede că „libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine".

Potrivit jurisprudenței CEDO, libertatea de opinie conferă posibilitatea persoanei de a avea o opinie, precum și de a se exprima prin viu grai, prin scris[1] prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public gândurile, opiniile, credințele religioase și creațiile spirituale de orice fel[2]. În literatura de specialitate se precizează că libertatea de opinie constituie elementul clasic al libertății de expresie și presupune ca nicio persoană să nu poată fi urmărită pentru opiniile sale. Posibilitatea oricărei persoane de a avea și de a exprima o opinie minoritară este o componentă esențială a societății democratice, care se bazează pe *pluralism, toleranță și spirit de deschidere*[3].

Libertatea presei și, în general, libertatea de exprimare este legată de dreptul constituțional al oricărei persoane de a avea acces la orice informație de interes public, drept care potrivit art. 31 din Constituție, nu poate fi îngrădit. Reglementarea fie la nivelul legislației ordinare, fie la cel al normei constituționale a libertății presei, trebuie să aibă la bază, în primul rând, stabilirea unui echilibru, între dreptul persoanelor de a-și exprima public opiniile, părerile, de a face comentarii, analize etc. și de a le difuza în mijloace media și în diferite rețele sociale de informare, pe de o parte și anumite valori care la nivel social se bucură de un statut de intangibilitate, pe de altă parte.

Este necesar să se stabilească un echilibru, o armonizare între incisivitatea și, după caz, agresivitatea publicistică a jurnalistului și interesele generale ocrotite de stat, precum și drepturile și libertățile cetățenești. De altfel, art. 57 din Constituție

---

[1] În doctrina de specialitate ca și în jurisprudența CEDO, s-a precizat că este dificil să se disocieze libertatea de opinie de libertatea de exprimare deoarece cel mai adesea aceasta din urmă privește o opinie pe care individul și-a făcut-o în prealabil. Așa fiind, dacă libertatea de opinie nu are cum să fie limitată, pentru că o opinie formată, dar rămasă în gândirea autorului ei nu poate leza o anumită valoare sau o anumită persoană, ca și manifestarea convingerilor și religiei, apărată de art. 9 din Convenția europeană a drepturilor omului, exprimarea opiniei poate forma obiectul unei limitări fie și pentru respectarea drepturilor aparținând altor subiecte de drept, dar fără a se aduce atingere respectului convingerilor care constituie punctul central al libertății de gândire. A se vedea *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, ed. All Beck, București, 2005, p. 739.

[2] A se vedea *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român. Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 237

[3] *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 352

obligă titularii drepturilor și libertăților cetățenești să și le exercite cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți. Într-o societate democratică, libertatea presei este o cerință vitală față de care Legiuitorul constituant și cel ordinar nu pot sta pasivi[1]. Statul are o dublă obligație: una negativă, constând din a nu face nimic care să limiteze drepturile jurnaliștilor și una pozitivă, de a proteja și apăra pe cel prejudiciat ilegitim prin publicarea, pe seama sa a unor materiale de presă care îi încalcă drepturile și libertățile constituționale, sau chiar interese generale ale societății care ar fi afectate la fel de ilegitim prin exercitarea excesivă a libertății presei.

Adunarea Constituantă recunoaște tuturor persoanelor libertatea de exprimare publică a gândurilor și opiniilor, indiferent care ar fi mijloacele de redare a acestora. Textul Constituției care a instituționalizat libertatea presei cuprinde mai multe dispoziții, care se adaugă declarării ca inviolabilă a libertății de exprimare a gândurilor, opiniilor sau a credințelor. Ne referim astfel, concret la interzicerea cenzurii de orice fel, la libertatea de a înființa publicații, precum și la dispoziția din alin. (4) al art. 30, potrivit căruia, nicio publicație nu poate fi suprimată.

Art. 30 alin. (2) interzice prin normă constituțională cenzura de orice fel, această reglementare fiind, de altfel, o trăsătură definitorie a unui stat de drept. Înțelegerea corectă a conținutului art. 30 alin. (2) face necesară explicarea termenului de cenzură, mai ales în contextul în care Legiuitorul constituant a ținut să precizeze că orice fel de cenzură este interzisă.

Într-o definiție de dicționar, termenul de cenzură înseamnă controlul prealabil care asigură păstrarea secretului de stat. În regimurile politice totalitare termenul de cenzură este definit ca fiind controlul exercitat asupra creațiilor literare și artistice, publicațiilor, mai ales ziarelor, televiziunii, radioului, corespondenței, convorbirilor telefonice etc. înainte de a le permite difuzarea sau transmiterea acestora, pentru a opri răspândirea unor idei socotite primejdioase, imorale pentru regimul respectiv[2]. Organismul care exercită cenzura asupra mijloacelor de comunicare în masă este un organism specializat al statului, înzestrat cu putere și autoritate publică, ale cărui decizii sunt obligatorii pentru publicația, radioul, postul de televiziune etc. cenzurat, sub sancțiunea suspendării și chiar a suprimării mijlocului de comunicare în masă respectiv.

Termenul de cenzură nu are nimic peiorativ în sine. Într-un sens psihologic, fiecare individ are instinctul de auto-control față de colectivitatea în care trăiește, datorită căruia, în public își corijează în mod natural, firesc ori prin educație și practică exersată limbajul, vestimentația, atitudinea. Tot astfel, scriitorul, artistul,

---

[1] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că limitele libertății de exprimare, prevăzute în art. 30 alin. (6) din Constituție, concordă întrutotul cu noțiunea de libertate, care nu este și nu poate fi înțeleasă ca un drept absolut. Concepțiile juridico-filozofice promovate de societățile democratice admit că libertatea unei persoane se termină unde începe libertatea altei persoane [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 18 ianuarie 2007 (M.Of. nr. 104 din 12 februarie 2007)].

[2] *E. Dima* (coord.), Dicționar explicativ ilustrat al limbii române, Ed. Arc, Ed. Gunivas, 2007, p. 332. A se vedea și *L. Corobca*, Controlul cărții. Cenzura literaturii în regimul comunist din România, Ed. Cartea Românească, București, 2014, p. 85-145.

jurnalistul îşi pot autocenzura opera destinată publicităţii, pentru a nu atrage anumite critici, adversităţi, acuzaţii etc. Cel care performează într-o sală de spectacol se autocenzurează pentru a nu încălca anumite standarde nu numai de estetică artistică, ci şi de morală publică[1)].

Interdicţiile stabilite în art. 30 alin. (7) au fost stabilite prin negocieri politice între partidele reprezentate în Constituantă şi acceptate ca atare de către aceasta[2)]. Constituţia nu oferă niciun indiciu cât priveşte nerespectarea acestei interdicţii. De altfel, aşa cum este enunţată interdicţia respectivă, aceasta are un caracter general, fiind opozabilă oricărei persoane, mijloc de informare în masă organizaţie neguvernamentală, organ al statului, ori orice altă entitate. Dacă un partid politic, de pildă s-ar face vinovat de astfel de fapte, Curtea Constituţională ar fi competentă să se pronunţe, potrivit art. 146 lit. k) din Constituţie. În privinţa posturilor de radio şi de televiziune, competenţa de evaluare a nerespectării art. 30 alin. (7) ar reveni Consiliului Naţional al Audiovizualului. Cum presa, prin natura sa nu poate fi un risc pentru securitatea naţională a ţării, nu credem că CSAT ar avea o competenţă în acest domeniu.

3.5. Dreptul la informaţie (art. 31)

Într-un stat democratic, transparenţa procesului de guvernare este şi o dovadă de bună guvernare, cei aflaţi la putere, ca urmare a exprimării voinţei politice a corpului electoral, fiind datori faţă de acesta să ofere cetăţenilor informaţii corecte privind obiectivele de guvernare, precum şi diverse acţiuni care vizează aplicarea programului de guvernare acceptat în numele poporului şi pentru popor de către membrii forului legislativ. Astfel de informaţii sunt date publicităţii în forme transparente chiar de către puterile instituite sau la cererea cetăţenilor în exercitarea dreptului lor înscris în art. 31 din Constituţie. Transparenţa procesului de guvernare nu înseamnă doar că cetăţeanul este informat asupra deciziilor ce îl privesc, cetăţeanul este mult

---

[1)] Se pot discuta aici atribuţiile Consiliului Naţional al Audiovizualului prevăzute în Legea nr. 502/2004. Tot astfel, putem identifica subiecte sau teme publicistice care nu pot fi abordate la un post de televiziune, decât dintr-o anumită perspectivă, care nu este a jurnalistului sau a producătorului emisiunii, ci a proprietarului postului respectiv.

[2)] A se vedea Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 273. În şedinţa Adunării Constituante din 19 iunie 1991, referindu-se la întreg conţinutul tezei privind dreptul la exprimare, senatorul *A. Iorgovan*, preşedintele Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie a precizat următoarele: „Înainte de a vă reţine atenţia asupra conţinutului tezei (teza 9 *n.n. - C.I.*) aşa cum ea se află la ora discuţiei noastre redactat, cred că este de datoria noastră de a reitera ideea pe această nouă formulare. Ea este rezultatul unor pertractări, unor medieri de luni de zile. Comitetul Constituantei împreună cu liderii grupurilor parlamentare, cu experţii comisiei noastre, cu biroul din partea comisiei a stat zile întregi, zeci şi zeci de ore. Au fost mai multe versiuni, după cum domniile voastre cunoaşteţi. În sfârşit, s-a ajuns la o versiune, cel puţin eu aşa am înţeles după ultima discuţie care a fost luni, că este un punct de vedere acceptat, să nu spun de toţi cei care au reprezentat partidele la discuţia respectivă, dar de majoritatea covârşitoare" (Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 273). A se vedea şi *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureş, 1998, p. 210.

mai interesat să aibă acces la procedura de luare a deciziilor și, dacă este posibil, să-și exprime părerile, opiniile privind adoptarea unor astfel de decizii.

Sunt și alte numeroase categorii de informații de interes public care nu au legătură explicită cu sistemul de guvernământ, dar care sunt cuprinse în sfera dreptului la informație. Ne referim, de pildă, la informații cu caracter sportiv, cultural, economic, artistic, științific, literar etc. Dacă există un interes personal în aflarea acestor informații, care țin de locul individului în comunitatea socială și relațiile pe care acesta le are cu semeni ai săi, iar interesul personal este justificat chiar de multiplicarea lui la un număr semnificativ de indivizi, aceștia pot solicita în mod legitim astfel de informații din partea autorităților publice deținătoare ale informațiilor respective.

Există o legătură strânsă a acestui drept și cu libertatea de exprimare, de care beneficiază mijloacele de comunicare în masă, libertate care înseamnă, între altele, interzicerea cenzurii, libertatea presei, interdicția constituțională de a suprima publicațiile, libertatea de înființare a publicațiilor. În privința profilului tematic al publicațiilor, acesta se stabilește în mod liber de către conducerea editorială a fiecărei publicați sau a canalului TV, ori a posturilor de radio, indiferent dacă acestea sunt publice sau private.

În aceste condiții, dreptul la informație capătă o largă extindere, întrucât cetățeanul are multiple surse de informații: Guvernul, Parlamentul, Președintele României, celelalte autorități și instituții publice, acestea având o obligație constituțională, ca urmare a caracterului democratic al statului român, de a pune la dispoziția celor interesați informații publice privind actul de guvernare, precum și de a răspunde pozitiv la solicitările ce li se adresează, în acest sens, de către orice persoană.

Potrivit alin. (1) al art. 31, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Sunt mai multe idei ce pot fi desprinse din acest text, între care: *(i)* Constituția nu se referă la orice informație, ci doar la informațiile care prezintă interes public; *(ii)* nu pot fi date publicității informații care cuprind secrete de stat. De altfel, alin. (2) al aceluiași articol prevede că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze securitatea națională; *(iii)* caracterul secret al informațiilor nu este decis de depozitarul informațiilor respective, ci sub forma dispoziției normative a unei autorități competente.

În dezvoltarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public prevede în art. 1 că accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, definit astfel chiar prin legea respectivă, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice în conformitate cu prevederile constituționale și cu cele cuprinse în documentele internaționale ratificate de Parlament. Legea menționată precizează că prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației.

Legea privind liberul acces la informații de interes public stabilește obligația autorităților și instituțiilor publice să comunice din oficiu anumite informații care țin, între altele, de organizarea proprie, componența organismelor de conducere, programe și strategii proprii, sursele de finanțare, lista documentelor de interes public etc.

Legea nr. 544/2001 prevede în art. 12 ce informaţii sunt exceptate de la accesul liber al cetăţenilor: informaţiile din domeniul apărării naţionale, siguranţei şi ordinii publice, care fac parte din categoriile informaţiilor clasificate; informaţiile privind deliberările autorităţilor, precum şi cele care privesc interesele economice şi politice ale României, dacă fac parte din categoria informaţiilor clasificate; informaţiile privind activităţile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum şi principiului concurenţei loiale, informaţiile cu privire la datele personale; informaţiile privind procedura din timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă aducerea la cunoştinţă publică a acestora ar periclita rezultatul anchetei sau ar dezvălui sursele confidenţiale ori ar pune în pericol viaţa, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare. Potrivit aceluiaşi text din lege, nu sunt destinate publicităţii informaţiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora ar contraveni asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părţile implicate în proces, informaţiile care ar prejudicia măsurile de protecţie a tinerilor.

Legea nr. 544/2001 cuprinde şi reglementări care privesc accesul mijloacelor de informare în masă la informaţiile de interes public. Deşi dispoziţiile art. 31 din Constituţie se referă la dreptul la informaţie al persoanelor fizice, textul Legii nr. 544/2001 extinde acest drept la mijloacele de informare în masă, care sunt persoane juridice. Este legitim ca Parlamentul să cuprindă, prin lege specială, sfera titularilor acestui drept, întrucât art. 31 alin. (4) prevede că mijloacele de informare în masă trebuie să asigure informarea corectă a opiniei publice. Indirect, Adunarea Constituantă a recunoscut acestor subiecte de drept calitatea de titular al dreptului ocrotit în art. 31 din Legea fundamentală. Tot prin lege specială, Parlamentul a creat un cadru legal pentru protecţia informaţiilor clasificate[1)].

Dreptul la informaţie este, aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, un drept fundamental, deoarece dezvoltarea spirituală a omului, exercitarea libertăţilor prevăzute în Constituţie şi, mai ales, a acelora prin care se exprimă gândurile, opiniile, credinţele religioase şi creaţiile de orice fel, implică şi posibilitatea de a putea recepţiona date şi informaţii privind viaţa socială, economică, ştiinţifică şi culturală[2)]. În materie de transmitere de informaţii publice există şi trebuie respectată cu rigoare o regulă de bază: corectitudinea informaţiilor.

Corectitudinea informaţiei presupune, în primul rând, caracterul imparţial şi independenţa mijloacelor de presă, cerinţe dificil de realizat dacă conducerea acestora şi cei care lucrează în media interferează cu interesele unor partide politice şi le susţin, inclusiv, prin instrumente de propagandă şi difuzarea unor materiale de presă denigratoare la adresa altor partide ori personalităţi ale vieţii politice. Partizanatul politic al mediei este incompatibil cu misiunea civică a presei. Corectitudinea

---

[1)] Legea nr. 182/2002 privind protecţia informaţiilor clasificate (M.Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002).

[2)] *I. Muraru*, Comentariul art. 31 din Constituţie, în *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 80-81.

informațiilor difuzate prin mijloace de presă, presupune și caracterul complet al acestora, precum și oportunitatea în raport cu interesul public.

În general, Adunarea Constituantă nu a statuat drepturi absolute asupra cărora statul nu ar avea latitudinea să le circumscrie un cadru limitativ de exercitare, atunci când în viața socială ar interveni o astfel de cerință, motivată de protecția altor drepturi și chiar a societății. Este adevărat, cetățenii au dreptul la informare corectă, drept căruia în corespunde obligația corelativă a autorităților publice de a asigura o astfel de informație. Dar exercitarea dreptului la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tineretului, precum și securitatea națională.

Cât privește protejarea tineretului, Constituția nu oferă niciun indiciu asupra instanțelor cărora le revine această misiune. Trebuie spus că „protejarea tineretului" nu trebuie înțeleasă în sens juridic, ci, mai degrabă, din punct de vedere moral, educativ, al formării acestuia ca cetățean, ca individ responsabil față de sine, față de familie și, în general, față de societate.

Termenul de „protejare a tineretului" trebuie înțeles în sensul cel mai larg. Este esențial ca deținătorul de informație publică destinată tineretului sau la care acesta ar putea avea acces, precum și cel care face publică o astfel de informație, să respecte limita exercitării dreptului la informație menționată în art. 31 alin. (3) din Constituție.

3.6. Libertatea întrunirilor (art. 39)

Întrunirea sau reuniunea mai multor persoane presupune un scop determinat, urmărit consecvent de acestea, fie prin exprimarea unor opinii, convingeri, credințe etc., fie prin manifestarea unor atitudini privind o problemă de interes social larg, ori particular, la care toți participanții achiesează[1]. De aceea, libertatea de întrunire consacrată în textul constituțional, are legături de substanță cu art. 30 din Legea fundamentală referitor la libertatea de exprimare, precum și cu art. 29 potrivit căruia libertatea gândirii și a opiniilor, libertatea credințelor religioase nu pot fi îngrădite sub nicio formă. Din coroborarea art. 39 cu art. 29 și art. 30 din Constituție, rezultă că libertatea de întrunire este modalitatea prin care participanții la o întrunire concretizează împreună libertăți constituționale individuale: libertatea de exprimare a unor convingeri de natură diversă, a unor opinii, credințe, sau prin care promovează anumite valori, idealuri, principii sociale, idei, care altfel nu ar atinge un prag ridicat de rezonanță socială[2].

---

[1] În practică, reuniunile pot îmbrăca forme foarte diverse, de la simpozioane, conferințe, concerte, congrese, procesiuni religioase, festivaluri, la întâlniri politice ale parlamentarilor cu alegătorii din circumscripțiile electorale, școli de vară organizate de partidele politice etc. Este o cerință esențială ca voința persoanelor care participă la reuniune să fie motivată de același interes, întrucât altfel nu se explică de ce au acceptat să se reunească.

[2] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, op. cit. p. 532. Același autor precizează că: „reuniunea semnifică întrunirea unor persoane în scopul de a discuta subiecte de interes comun sau public ori pentru a organiza o manifestare. Reuniunea poate astfel să fie de natură statică, în locuri închise, sau publică și realizându-se sub forma defilării, manifestației sau procesiunii publice".

Libertatea de întrunire se consumă rapid, întrunirea durează atât cât doresc participanții la întrunire, sau cât a fost programată și autorizată. După epuizarea agendei întrunirii, aceasta încetează. Această caracteristică a întrunirii o diferențiază de formele organizatorice permanente cum ar fi partidele politice, sindicatele, cluburile, asociațiile etc.[1)]

Constituția reglementează, ca forme de întrunire, mitingurile, demonstrațiile și procesiunile, dar se referă generic și la „orice alte întruniri". Desigur, mitingurile, procesiunile, demonstrațiile sunt forme de întrunire publică, la care participă grupuri numeroase de persoane, dar libertatea de întrunire poate fi realizată și în mod privat[2)]. Fiind vorba de o libertate care se exercită în mod colectiv, în principiu, numărul participanților la întrunire este irelevant pentru aprecierea unei simple reuniuni a mai multor persoane în același loc și desfășurarea de către acestea a unei activități în comun, ca fiind o întrunire căreia i se aplică dispozițiile art. 39 din Constituție[3)]. Întrunirile se pot organiza și desfășura public ori în spații private.

În concepția Convenției europene a drepturilor omului, libertatea de întrunire este consacrată împreună cu libertatea de asociere, ca o categorie juridică unitară[4)], deși conținutul celor două libertăți nu este identic. Adunarea Constituantă nu a conferit libertății de întrunire – indiferent care ar fi forma de realizare a acesteia – caracterul unei libertăți absolute, ci condiționează aplicarea art. 39 din Constituție, numai dacă întrunirea este organizată și se desfășoară în mod pașnic și dacă participanții la întrunire nu dețin niciun fel de arme.

Caracterul pașnic al întrunirii rezultă din modul concret în care aceasta se desfășoară[5)]. Cât privește termenul de arme, acesta ar trebui înțeles într-un sens larg, care ar cuprinde nu numai armele de foc, cât și cele denumite în mod obișnuit arme albe. Întrunește caracter de armă și bâtele, pietre și, în general orice corp contondent care poate provoca rănirea gravă sau moartea unor persoane (pietre, borduri de asfalt etc.)[6)].

[1)] S-a precizat în doctrina constituțională românească că reuniunea este un act momentan care după ce a avut loc, se dizolvă, nu mai lasă decât memoria faptului, pe câtă vreme asociațiunea presupune un organism permanent care continuă să existe chiar și după încetarea întrunirii (*C.G. Dissescu*, op. cit., p. 588).

[2)] *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 292.

[3)] Întrunirea mai multor persoane într-un spațiu privat, în scopul desfășurării în comun a unei activități determinate care își propune obiective de natura celor urmărite prin demonstrații, manifestații, procesiuni sau mitinguri, intră fără îndoială sub incidența art. 39 din Constituție. Într-o astfel de reuniune se pot pune bazele organizării unor întruniri publice.

[4)] Art. 11 parag. 1 din Convenție precizează că „orice persoană are dreptul de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale".

[5)] Caracterul pașnic al întrunirii este o condiție de substanță pentru recunoașterea acesteia de către stat, iar reglementările constituționale ale acesteia menționează fără excepție această condiție, ca și cerința ca participanții la reuniune să nu fie înarmați.

[6)] Profesorul Dissescu făcea referire în cursul său de Drept constituțional din 1915 că în Codul penal în vigoare la acea dată, se socoteau arme, atât cele proprii, cât și barda, toporul și ciomegele (*C.G. Dissescu*, op. cit., p. 590). În opinia profesorului Dissescu, „cuvântul armă se referă la orice instrument sau obiect care prin natura, prin forma lui înțepătoare sau tăiș, prin dimensiunile lui, dovedește un scop nu tocmai pașnic".

Acestea sunt condițiile constituționale ca o întrunire publică sau privată a mai multor persoane, care ar dori să-și exprime astfel opinii de orice fel, convingeri sau credințe, ori să promoveze anumite valori, să fie recunoscută de stat. Cât privește libertatea constituțională de exprimare, sunt incidente dispozițiile art. 30 alin. (7) din Legea fundamentală, potrivit cărora sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violența publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.

În dezvoltarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, republicată[1)] prevede în art. 1 alin. (1) că: „libertatea cetățenilor de a-și exprima opiniile politice, sociale sau de altă natură, de a organiza mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni și orice alte întruniri și de a participa la acestea este garantată de lege. Asemenea activități se pot realiza numai pașnic și fără nici un fel de arme".

Legiuitorul ordinar introduce obligația organizatorilor unor astfel de întruniri, desfășurate în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, de a face și adresa primarului unității administrativ-teritoriale pe raza căreia urmează să aibă loc întrunirea, o declarație prealabilă conținând date referitoare la data, orele, locul și traseul, dacă este cazul, al întrunirii, precum și scopul acesteia[2)].

Legea prevede, de asemenea, că adunările publice trebuie să se desfășoare în mod pașnic și civilizat, cu protecția participanților și a mediului ambiant, fără să stânjenească folosirea normală a drumurilor publice, a transportului în comun, cu excepția celor autorizate, funcționarea instituțiilor publice sau private, a celor de învățământ, cultură și sănătate, a unităților economice ori să degenereze în acțiuni turbulente de natură a pune în primejdie ordinea și liniștea publică, siguranța persoanelor, integritatea corporală, viața sau bunurile acestora ori ale domeniului public și nu pot fi continuate după orele 23:00, caz în care intră sub incidența dispozițiilor Legii nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicate.

Potrivit art. 3 din lege, nu trebuie declarate în prealabil adunările publice a căror scop îl constituie manifestările cultural-artistice, sportive, religioase, comemorative, cele ocazionate de vizite oficiale, precum și cele care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat. În cazul în care organizatorii adunărilor publice nesupuse declarării prealabile dețin indicii sau date că desfășurarea lor s-ar putea solda cu acte de dezordine ori că ar putea să ducă la manifestări violente, au obligația să solicite din timp, primarilor, unităților de jandarmi competente teritorial și poliției locale sprijin de specialitate[3)].

[1)] M.Of. nr. 186 din 14 martie 2014.

[2)] Modelul declarației prealabile este prevăzut în lege în anexă la aceasta.

[3)] Legea nr. 61/1991, republicată, interzice în art. 9 adunările publice prin care se urmărește: „a) propaganda ideilor totalitare de natură fascistă, comunistă, rasistă, șovină sau ale oricăror organizații terorist-diversioniste, defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la ură națională sau religioasă, incitarea la discriminare, la violență publică și la manifestări obscene, contrare bunelor moravuri; b) organizarea unei lovituri de stat sau a altei acțiuni contrare siguranței naționale; c) încălcarea ordinii, siguranței sau moralității publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor ori punerea în pericol a sănătății acestora".

Primarul localității administrativ-teritoriale pe raza căreia urmează se desfășoare o adunare publică este abilitat de lege ca, la propunerea comisiei de avizare a unor astfel de întruniri, să interzică organizarea acestora, pentru motivele expres prevăzute în actul normativ menționat.

3.7. Dreptul de asociere (art. 40)

Omul este prin natura sa o ființă socială, respingând din instinct și, ulterior, din experiență și convingere practică, izolarea și retragerea dintr-o comunitate, în care găsește mai ușor ajutor, sprijin pentru realizarea și apărarea nevoilor și năzuințelor sale. Antropologic, se poate dovedi că asocierea indivizilor, unii cu alții a răspuns unei nevoi stringente a acestora de realizare a unei existențe comune sigure, la adăpost de amenințări și pericole. Scopul primar al oricărei asocieri, indiferent de forma acesteia, este punerea în comun a eforturilor individuale în vederea realizării unor scopuri colective, de care sunt animați membrii asociați, benefice fiecăruia și tuturor împreună. Pe acest adevăr se poate construi un bun fundament teoretic pentru orice tip sau formă de asociere a indivizilor care își propun, îndeosebi, realizarea prin efort comun a unor interese de grup.

Diversitatea intereselor individuale și sociale stă la baza diversității formelor de asociere a indivizilor, indiferent care ar fi gradul de agregare și organizare a acestora. Altfel spus, fiecare formă de asociere a oamenilor corespunde în modul cel mai strict categoriilor de interese ale acestora, precum și voinței și capacității lor organizatorice și funcționale de a le înfăptui sau, cel puțin, de a-și propune acest obiectiv.

Din punct de vedere politic, motivația dreptului de asociere poate fi explicată prin instinctul natural de conservare al individului, care recurge la soluția asocierii cu alții, pentru ca împreună să formeze o forță suficient de puternică sau influentă pentru a rezista la opresiune sau pentru a-și promova interesele, inclusiv politice, în raporturile cu cei aflați la guvernare.

În fond, chiar statul este forma perfectă de asociere (politică) a oamenilor. Comunitatea de cetățeni organizați într-un stat determinat, este titulara puterii politice suverane a acestora, fiecare dintre ei fiind animat de interese personale și cerințe sociale, fiecare având drepturi și libertăți fundamentale, de care dorește să beneficieze individual sau în colectivitatea din care face parte și pe care le apără apelând la autoritatea statului. Pe această cale se poate explica ideologic de ce unitatea comunității cetățenilor are vocația de a constitui fundamentul statului.

Pentru că cetățenii oricărui stat nu pot să-și exercite suveranitatea în mod individual, în principal, datorită complexității și tehnicității proceselor de guvernare, varietății intereselor lor, reciproc potrivnice, aceștia sunt nevoiți să-și delege periodic exercițiul puterii unor organisme reprezentative, învestite cu forță și autoritate statală. Pentru aceasta însă, este nevoie ca voința politică a fiecărui cetățean să fie definită și exprimată prin intermediul unor organisme, al căror rol social constă în formarea opțiunilor politice ale electoratului și în promovarea acestora prin instrumente democratice la nivel parlamentar și al autorităților administrației publice locale și, după caz, la nivelul instituției șefului de stat, ales prin vot universal direct[1)].

[1)] A se vedea *C. Ionescu*, Constituția României. Titlul I. Principii generale. Art. 1-14. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 266.

Între individ și guvernanți se formează, astfel, un ansamblu divers de corpuri intermediare care au o legătură nemijlocită cu procesul de exercitare a puterii, deși nu participă efectiv la exercitarea acesteia și al căror scop constă în mijlocirea accesului indirect al cetățenilor la guvernare[1]. Corpurile respective au, pe de o parte, rolul de a susține interesele anumitor categorii de cetățeni, iar, pe de altă parte, de a-i împiedica pe guvernanți să exercite puterea în mod abuziv, tiranic[2].

Pentru alte categorii de interese, cum sunt, de pildă, cele profesionale, culturale, artistice sau sportive, cetățenii se pot asocia în sindicate, patronate, ligi, uniuni, cluburi, asociații, a căror formă de organizare și tip de activitate corespund anumitor categorii de interese. Ideea de bază a asocierii cetățenilor în anumite forme organizatorice, purtătoare de interese categoriale (partide, sindicate, cluburi, uniuni, patronate, ligi ș.a.), este libertatea de asociere ca o formă particulară a libertății individuale.

Libertatea de asociere trebuie înțeleasă în două sensuri: Constituția garantează dreptul cetățeanului/persoanei de a adera la o asociație, dar și libertatea de a refuza afilierea[3]. În principiu, înființarea unei asociații prin inițiativa asocierii libere a unor persoane nu este condiționată de autorizarea sau aprobarea statului. Membrii asociați pot fi însă interesați, după caz, de recunoașterea (condiționată) de către stat a formelor organizatorice respective, ceea ce conferă acestora nu numai un statut legal, din punct de vedere formal, ci și o anumită legitimitate, sporită de numărul membrilor asociați, de ponderea și influența socială ale acestora.

Recunoașterea de către stat a asociațiilor și conferirea personalității juridice acestora, ridică problema ipotetică a apariției în timp a unei „competiții" între puterea și autoritatea publică ale statului, pe de o parte, și ponderea socială, economică, chiar financiară a unor forme asociative, pe de altă parte, acestea din urmă putând tinde, în fapt, spre o emancipare politică. Există, cel puțin teoretic, posibilitatea ca anumite forme asociative să capete o putere socială concurentă cu cea a statului, situație în care autoritatea acestuia poate fi pusă sub semnul întrebării. Practica constituțională modernă cunoaște numeroase situații în țări cu puternice tradiții democratice, în care membrii Parlamentului sunt mai legați de interesele înguste ale partidelor politice care i-au propus și susținut în alegeri, decât de cele ale cetățenilor din circumscripțiile electorale în care au fost aleși. Tot astfel, sindicatele au acumulat o putere organizatorică de care guvernele țin seama ca o constantă a politicilor publice.

Partidele și sindicatele nu epuizează însă ponderea socială latentă a societății contemporane. Asociații profesionale cu rol de formator de opinie publică își dispută de multe ori capacitatea și forța de influență cu autorități statale de decizie, fiind uneori recunoscute în practică în calitate de coparticipant în procese decizionale la

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 402.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea, în acest sens, *F. Surde*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 366 Dreptul de asociere negativ este acceptat în jurisdicția CEDO, care condamnă sistemul de aderare din oficiu la o asociație, instituit prin voința legislativă a Legiuitorului (Decizia *Chassagnou c. Franței*).

nivel naţional. Există o rezervă a statului faţă de formele asociative care deţin, în abstract, capacitatea să-i concureze autoritatea şi puterea de decizie centralizată? Există instinctul de putere socială a asociaţiilor care, odată asumată, poate fi îndreptată de către acestea, împotriva statului, pentru a-i diminua autoritatea? Cred că de la răspunsul la aceste două întrebări, ar trebui să pornească o Adunare Constituantă atunci când reglementează dreptul de asociere. Sunt partizanul echilibrului social şi politic. Cetăţenii trebuie să se poată asocia liber în diverse forme asociative, pentru a-şi exprima opiniile, convingerile, gândurile, şi chiar pentru a încerca să-l convingă pe Guvernant să adopte o anumită decizie, dar fără a prejudicia valorile pe care se întemeiază regimul politic, agreat şi legitimat prin voinţa politică suverană a majorităţii populaţiei. Din acest punct de vedere, partidele politice, sindicatele, alte corpuri intermediare, create şi ele prin voinţa asociativă a cetăţenilor unei ţări, nu trebuie să piardă din vedere că pierderea sprijinului membrilor asociaţi şi, mai ales, al cetăţenilor, duce la propria delegitimizare.

Desigur, recunoaşterea de către autorităţile competente ale statului a înfiinţării şi funcţionării unor forme asociative, nu este obligatorie pentru toate asociaţiile. Pot exista asociaţii de persoane care nu presupun o recunoaştere formală din partea statului, după cum înfiinţarea partidelor politice a sindicatelor şi patronatelor, sau a asociaţiilor religioase presupune o procedură de înregistrare, inclusiv un drept de control din partea statului asupra dosarelor de înfiinţare a acestora[1]. În doctrina şi jurisprudenţa europeană s-a încetăţenit principiul democratic, potrivit căruia subordonarea constituirii asociaţiei de o autorizare prealabilă echivalează cu atingerea substanţei dreptului la libertatea de asociere[2].

Stabilirea de către stat a unor condiţii de legalitate şi funcţionare ale unei asociaţii nu are însă nimic comun cu autorizarea acestora, care presupune în substanţa sa, vocaţia discreţionară a puterii publice, convertibilă oricând într-un exces de putere.

Corelativ libertăţii de asociere este obligaţia statului, guvernat pe baza principiilor democraţiei constituţionale, de a nu interzice asocierea liberă a cetăţenilor, decât în cazuri şi condiţii în care restrângerea exerciţiului dreptului de asociere se impune cu

---

[1] Art. 18 din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă şi regimul general al cultelor stabileşte că asociaţia religioasă care solicită recunoaşterea calităţii de cult trebuie să formuleze o cerere în acest sens la Secretariatul de Stat pentru Culte, însoţită de dovada că este constituită legal şi că funcţionează neîntrerupt pe teritoriul României de cel puţin 12 ani, de listele originale cuprinzând adeziunile unui anumit număr de enoriaşi şi mărturisirea de credinţă proprie şi statutul de organizare şi funcţionare. Recunoaşterea calităţii de cult a unei asociaţii religioase se face prin hotărâre a Guvernului [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 489/2006]. Tot astfel, Legea partidelor politice nr. 14/2003 prevede în art. 18 alin. (1) că pentru înregistrarea unui partid politic se depun la Tribunalul Bucureşti, între altele, actul de constituire, statutul şi programul partidului, dovada deschiderii contului bancar. Potrivit art. 20 alin. (1) coroborat cu art. 21 alin. (1) din aceeaşi lege, tribunalul se pronunţă asupra cererii de înregistrare a partidului politic în şedinţă publică, cu participarea reprezentantului Ministerului public.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 534.

necesitate, iar măsurile de interdicţie sunt compatibile cu o societate democratică şi proporţionale cu situaţia care le-au determinat. Potrivit art. 11 parag. 2 din Convenţia europeană a drepturilor omului, exercitarea dreptului de asociere nu poate face obiectul altor restrângeri decât a acelora care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea naţională, siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protejarea sănătăţii sau a moralei ori pentru protecţia drepturilor şi libertăţii altora.

Potrivit principiilor statului de drept şi ale democraţiei constituţionale, asocierea trebuie să fie o vocaţie, fiecare cetăţean având dreptul să se asocieze în mod liber, dar şi să refuze o astfel de opţiune personală. Este de esenţa unei societăţi democratice ca asocierea cetăţenilor în diferite corpuri asociative să se facă prin liberul consimţământ al fiecărui membru al asociaţiei respective. Din perspectiva democraţiei constituţionale, libertatea de asociere presupune dreptul oricărei persoane de a crea sau de a adera la o asociaţie de persoane[1)].

Convenţia europeană a drepturilor omului recunoaşte în art. 11 libertatea de asociere sindicală, aceasta putând fi socotită şi ca un principiu de reglementare la nivel naţional a altor forme asociative, la care pot să adere în mod liber cetăţenii unui stat. Convenţia, însă, nu garantează, aşa cum s-a precizat în doctrină, dreptul de a înfiinţa asociaţii ce au obiective contrare scopurilor Convenţiei şi pluralismului de idei ce guvernează o societate democratică[2)].

Democraţia presupune, prin natura sa, libertatea de asociere, cumulată cu dreptul fundamental la opinie, asocierea fiind şi mijlocul prin care cetăţenii îşi exprimă în mod liber opiniile în calitate de membri ai unei asociaţii determinate. Dreptul de asociere interferează cu alte drepturi şi libertăţi publice garantate la nivel constituţional. Avem în vedere, în acest sens, libertatea de gândire şi de conştiinţă (politică, sindicală, religioasă, ştiinţifică, artistică etc.), precum şi libertatea de manifestare liberă a convingerilor personale, libertatea de exprimare, toate acestea fiind consacrate şi la nivel internaţional[3)].

Dreptul de asociere se conjugă, astfel, în formule democratice şi cu pluralismul, fie acesta politic, sindical, cultural, religios sau de altă natură. Nu poate exista democraţie constituţională autentică, de tip occidental, în lipsa pluralismului şi a dreptului cetăţenilor statului, de a înfiinţa şi de a se asocia liber în partide şi în alte organisme asociative, prin care se militează activ pentru înfăptuirea anumitor interese generale ori de grup.

În sensul art. 40 din Constituţie, dreptul de asociere este posibilitatea garantată de stat oricărei persoane aflată pe teritoriul său, de a se reuni în mod liber, împreună cu alţii, într-o formă asociativă, în principiu, permanentă, în scopul de a-şi realiza prin

---

[1)] *R. Chiriţă*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentarii şi explicaţii, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 194.

[2)] Ibidem.

[3)] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 804.

efort şi acţiuni comune, anumite idealuri sau interese care îi animă[1]. Această definiţie este valabilă numai pentru asociaţiile fără scop patrimonial. Asociaţiile care au caracter patrimonial intră sub incidenţa legislaţiei civile. Într-o altă opinie, asociaţiile sunt grupări cu caracter durabil, constituite în vederea realizării unui scop permanent şi care funcţionează conform anumitor reguli acceptate de membrii lor[2].

Din perspectiva art. 11 din Convenţia europeană a drepturilor omului, s-a precizat că libertatea de asociere este acea facultate recunoscută unei persoane de constitui o grupare, împreună cu alte persoane, în vederea atingerii unui scop, fără ca autorităţile statale să se opună la aceasta[3]. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a statuat că în accepţiunea textului constituţional prin care este consacrat, dreptul de asociere constituie o prerogativă recunoscută cetăţeanului, a cărei valorificare este expresia manifestării de voinţă conştientă şi liberă a acestuia. Asocierea are loc în considerarea unor raţiuni comune, care aproprie asociaţii şi asigură o comunicare între aceştia, de natură ideologică sau profesională, esenţială fiind existenţa unui sistem de valori comune ca premisă şi a unor interese şi scopuri comune ca finalitate[4].

Prin substanţa sa, dreptul de asociere face parte din ansamblul drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti care pot fi exercitate exclusiv în colectiv, deşi, dreptul ca atare este o vocaţie recunoscută fiecărei persoane în parte[5]. Odată ce persoana dă curs libertăţii sale de asociere şi îşi exprimă, în acest sens, în mod liber consimţământul, capătă statut de asociat, raportat, desigur, la asociaţia la care s-a afiliat sau a aderat. În practică sunt şi raporturi juridice în care calitatea de asociat a unei persoane creează acesteia anumite obligaţii, dar nu în raport cu ceilalţi membri asociaţi ori cu asociaţia respectivă, ci cu terţii.

Ne referim, în acest sens, de pildă, la situaţia în care candidatul unui partid la alegerile parlamentare, trebuie să-şi declare apartenenţa politică [art. 52 alin. (12) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale permanente].

---

[1] Alţi autori definesc dreptul de asociere ca posibilitatea recunoscută persoanelor ca, în diverse forme, să cumuleze permanent cunoştinţele sau activitatea lor, în scopul promovării unor interese, altele decât cele cu caracter patrimonial (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 533). Într-o altă definiţie, dreptul de asociere cuprinde posibilitatea cetăţenilor români de a se asocia, în mod liber, în partide sau formaţiuni politice, în sindicate sau în alte forme şi tipuri de organizaţii, ligi şi uniuni, cu scopul de a participa, la viaţa politică, ştiinţifică, socială şi culturală sau de a-şi realiza o serie de interese legitime comune (*I. Muraru*, Protecţia constituţională a libertăţilor de opinie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 194).

[2] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 184.

[3] *C. Bîrsan*, op. cit., p. 809.

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 83 din 10 februarie 2005 (M.Of. nr. 360 din 27 aprilie 2005).

[5] În doctrină se menţionează constant că este de neconceput punerea în valoare a dreptului de asociere sau de reuniune decât împreună cu alte persoane (*C. Bîrsan*, op. cit., p. 804).

Dreptul de asociere reprezintă o cucerire socială și politică de tradiție în ordinea constituțională din România[1]. Dovadă în acest sens sunt și dispozițiile din Legile fundamentale și legile speciale care au consacrat sau, după caz, au reglementat acest drept în funcție de caracteristicile regimurilor politice care s-au succedat, din perioada modernă a istoriei României până în prezent. Reglementările legale naționale în vigoare referitoare la dreptul de asociere se aplică în coroborare cu prevederi cuprinse în documente internaționale pe care România le-a semnat, asumându-și astfel obligații concrete.

Printre acestea, Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată în cadrul Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948 prevede în art. 20 că „orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire și de asociere pașnică". Același text, menționează că „nimeni nu poate fi obligat să facă parte dintr-o asociație". La rândul său, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede în art. 22 că: „orice persoană are dreptul de a se asocia în mod liber cu altele, inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a adera la ele, pentru ocrotirea intereselor sale. Și Convenția europeană a drepturilor omului prevede în art. 11 că „orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere..."[2].

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene a preluat reglementările în materie din Convenția europeană și a prevăzut în art. 12 că orice persoană are libertatea de asociere, în special în domeniile politic, sindical și civic pentru apărarea intereselor sale. Iată, prin urmare, un set de documente internaționale, la care se adaugă și alte documente regionale care conferă oricărei persoane dreptul de a se asocia liber în vederea realizării unor interese determinate.

Dacă în principiu înființarea asociațiilor este liberă, activitatea acestora, ca forme asociative ale cetățenilor români, indiferent dacă este vorba de partide, sindicate, patronate, uniuni, cluburi etc. trebuie să se desfășoare cu respectarea legislației în vigoare. Curtea Constituțională a decis, în acest sens, că dreptul de asociere se poate exercita numai cu respectarea legii, și nu împotriva ei[3]. Adunarea Constituantă a consacrat în dispozițiile Constituției valori fundamentale ale democrației constituționale și ale statului de drept, a căror atingere atrage după sine caracterul neconstituțional al asociațiilor respective. Art. 40 alin. (2) din Constituție prevede în acest

---

[1] Art. 27 din Constituția din 1866 prevedea că „Românii au dreptul de a se asocia, conformându-se legilor care regulează exercițiul acestui drept". Din perspectiva art. 1 alin. (3) din Constituția revizuită în 2003, acest text are valoare de tradiție democratică, impunându-se, ca atare, autorităților publice prevăzute în Titlul III al Legii fundamentale, precum și Curții Constituționale și Avocatului Poporului.

[2] Curtea Constituțională a reținut că art. 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale garantează libertatea de asociere, care constă în dreptul fiecăruia de a constitui, alături de alte persoane, o anumită grupare sau de a se afilia la o grupare deja existentă, în vederea realizării unor interese comune, pe o durată determinată sau nedeterminată, grupare cu sau fără personalitate juridică [Decizia Curții Constituționale nr. 606 din 20 mai 2008 (M.Of. nr. 563 din 25 iulie 2008)].

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 260 din 12 mai 2005 (M.Of. nr. 548 din 28 iunie 2005).

sens că „partidele sau organizaţiile care, prin scopurile sau activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii României sunt neconstituţionale". Asociaţiilor care cad sub incidenţa art. 40 din Legea fundamentală le sunt opozabile dispoziţiile constituţionale din art. 30 alin. (7), potrivit cărora „sunt interzise de lege defăimarea ţării şi a naţiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură naţională rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violenţă publică...".

Se înţelege că textul constituţional al art. 40, care prezintă cauzele ce atrag neconstituţionalitatea partidelor sau a organizaţiilor, se completează cu prevederile art. 30 alin. (7) din Constituţie. În acest fel, Adunarea Constituantă a creat un cadru mai extins de apărare a valorilor fundamentale ale statului român şi ale naţiunii române (în sensul ei civic), precum şi ale ordinii constituţionale instituite prin voinţa suverană a poporului român, care a aprobat prin referendum naţional Constituţia în vigoare[1)].

Procedura de constatare a neconstituţionalităţii partidelor politice este prevăzută în art. 39-41 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată[2)].

Trebuie precizat de la început că Adunarea Constituantă nu a avut în vedere în cuprinsul art. 40 alin. (3) din Constituţie stabilirea unei interdicţii generale de afiliere la formele asociative aflate sub incidenţa textului constituţional pe care îl comentăm pentru anumite categorii de persoane. Textul o spune clar: este vorba exclusiv de partide politice. Cât priveşte categoriile de persoane care nu pot adera sau nu se pot afilia partidelor politice, acestea sunt: judecătorii Curţii Constituţionale, Avocatul Poporului, judecătorii şi procurorii, membrii activi ai armatei (indiferent de grad şi funcţie), poliţiştii, precum şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică. Motivaţia interdicţiei este simplă: în exercitarea prerogativelor constituţionale şi legale pe care persoanele respective le au pe durata mandatului sau a funcţiei îndeplinite, acestea trebuie să fie imparţiale şi independente.

Sunt categorii de funcţionari publici, cum sunt, de pildă, funcţionarii publici parlamentari cărora prin lege specială li se interzice expres să facă parte din partide politice sau din organizaţii echivalate de legislaţia electorală cu partidele politice. Legiuitorul special este pe deplin îndreptăţit, în virtutea prerogativelor sale legislative, să stabilească ce categorii de demnitari şi funcţionari publici nu pot să exercite dreptul constituţional de asociere în partide politice[3)]. Nu este vorba în acest caz de aplicarea art. 53 din Constituţie privind restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi, ci de o interdicţie formală stabilită prin voinţa Adunării Constituante şi aplicabilă doar în privinţa asocierii în partide politice. Magistraţii se pot asocia liber în asociaţi profesionale, poliţişti pot înfiinţa sindicate. Prin urmare, categoriile

---

[1)] A se vedea şi *N. Popa, C. Ionescu*, Consecinţe juridice ale neconstituţionalităţii partidelor politice, în Revista de Drept Public nr. 2/1995.

[2)] M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[3)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 249 din 10 mai 2005 (M.Of. nr. 536 din 23 iunie 2005).

socio-profesionale menţionate pot exercita în continuare dreptul constituţional de asociere în alte forme asociative care nu au caracter de partide politice.

Interdicţia înfiinţării şi funcţionării asociaţiilor secrete este una firească în orice stat. Este de la sine înţeles că activitatea unui corp constituit prin adeziunea liberă a membrilor acestuia trebuie să corespundă legislaţiei statului respectiv, să nu aducă atingere valorilor politice, economice, sociale, religioase ori culturale consacrate constituţional ori legal, drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor celorlalte persoane rezidente la un moment dat pe teritoriul statului respectiv. Tocmai de aceea activitatea partidelor, a altor asociaţii trebuie să fie publică, statul având autoritatea suverană de a sancţiona atingerea valorilor pe care se întemeiază şi pe care le apără prin mijloace specifice puse la dispoziţia organismelor cu funcţii represive şi de asigurare a siguranţei naţionale şi a ordinii de drept. Sunt asociaţii recunoscute de statul român care, deşi funcţionează ca un cerc închis, inaccesibil, în general, publicului, nu sunt socotite ca asociaţii secrete. Avem în vedere organizaţiile masonice a căror activitate este considerată de membrii acestora ca o „activitate discretă", calificativ acceptat şi de statul român[1)].

3.8. Ocrotirea familiei (art. 48)

În literatura de specialitate, acest drept a fost denumit „dreptul la căsătorie"[2)] sau dreptul persoanei de a întemeia o familie[3)]. Legiuitorul constituant a voit să enunţe câteva principii pe care le-a socotit esenţiale pentru înjghebarea celei mai simple (numeric vorbind) celule sociale: familia. Aceste principii sunt: consimţământul la căsătorie exprimat în mod liber; egalitatea între soţi; dreptul şi îndatorirea părinţilor de a asigura creşterea, educaţia şi instruirea copiilor; egalitatea în faţa legii a copiilor din afara căsătoriei cu cei rezultaţi din căsătorie; prioritatea, din punct de vedere al formalităţilor, a căsătoriei civile faţă de cea religioasă; stabilirea prin lege a condiţiilor de încheiere, de desfacere şi de nulitate ale căsătoriei.

§4. Inviolabilităţile

4.1. Dreptul la viaţă şi dreptul la integritate fizică şi psihică (art. 22)

Dreptul la viaţă în complexitatea conţinutului şi a naturii sale juridice conţine elemente definitorii nu numai din punct de vedere al dreptului civil, ci şi al dreptului penal şi al dreptului constituţional. Dacă din punct de vedere al dreptului civil, dreptul la viaţă aparţine marii familii a drepturilor subiective, norma penală îi conferă garanţia respectării sale şi în felul acesta, dreptul la viaţă îşi realizează funcţia de apărare a valorii supreme a speciei umane: viaţa însăşi. Pentru aceasta, legiuitorul

---

[1)] A se vedea H.G. nr. 561/2004 privind recunoaşterea asociaţiei „Marea Lojă Naţională din România" ca fiind de utilitate publică (M.Of. nr. 374 din 20 aprilie 2004).

[2)] *I. Muraru*, op. cit., p. 256-257.

[3)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 138-139.

penal incriminează infracţiunea de omor cu toate variantele sale. Componenta juridică de grad sau nivel constituţional a dreptului la viaţă, se exprimă, în primul rând, chiar prin reglementarea acestuia printr-o normă cu forţă juridică superioară voinţei juridice ordinare a Parlamentului. Întregul sistem normativ stabilit de puterea legislativă şi de cea executivă este subordonat conţinutului juridic al dreptului la viaţă consacrat în Legea fundamentală.

În literatura de specialitate s-a precizat că textul constituţional din art. 22 cuprinde trei drepturi, respectiv: dreptul la viaţă, dreptul la integritate fizică şi dreptul la integritate psihică[1]. Considerăm că nu enumerarea drepturilor este importantă, ci conţinutul normativ al fiecărei dispoziţii cuprinse în art. 22. Adunarea Constituantă a folosit o terminologie unitară atunci când a intenţionat să protejeze prin mijloace constituţionale integritatea fizică şi psihică a unei persoane.

Între integritatea fizică şi cea psihică nu se poate face o demarcaţie absolută. Orice atingere adusă integrităţii fizice a unei persoane îi afectează şi psihicul. Pe de altă parte, dispoziţiile art. 22 din Constituţie reglementează şi dreptul de a nu fi supus torturii, precum şi niciunei pedepse sau tratament (medical, civil, social, politic, religios etc.) inuman sau degradant.

Termenul de *tratament* utilizat în articolul pe care îl comentăm, a fost înţeles de Adunarea Constituantă într-un sens larg şi nu în sensul de terapie sau de tratament medicamentos prescris pacienţilor de un medic. Se poate, astfel, observa caracterul complex şi larg cuprinzător al art. 22 din Constituţie.

Dreptul la viaţă fiind un drept subiectiv, este evident că va împrumuta caracteristici corespunzătoare acestor drepturi, astfel cum ele se regăsesc reglementate în noul Cod civil. În principiu, dreptul constituţional la viaţă apare în momentul naşterii fătului, cu condiţia ca acesta să se nască viu. Din acest moment, fătul născut viu capătă însuşirea de om şi de persoană, al cărui drept la viaţă este garantat prin normă constituţională[2].

Atenţie! Legiuitorul nostru constituant a legiferat dreptul la viaţă al persoanei (născute) şi nu dreptul fătului de a se naşte. Problema esenţială, atât din punct de vedere legal, cât şi filozofic ori medical şi chiar teologic şi etic este determinarea prin criterii ştiinţifice, obiective, a începutului vieţii. Literatura medico- legală nu ocoleşte această problemă, mai ales în contextul în care ingineria genetică, experimentele medicale au progresat foarte mult.

---

[1] A se vedea *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992 p. 52 şi *V. Cioclei*, Comentariul art. 22 din Constituţie, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 196.

[2] În dreptul civil, drepturile copilului sunt recunoscute de la concepţiune, însă numai dacă el se naşte viu (art. 36 C.civ.). În jurisprudenţa fostei Comisii Europene pentru drepturile omului s-a reţinut refuzul acesteia de a se recunoaşte fătului un drept la viaţă având un caracter absolut şi s-a precizat că termenul de „persoană" utilizat în art. 2 din Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale nu se referă şi la copilul conceput (a se vedea *B. Selejan-Guţan*, Protecţia europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 85 şi Marea Cameră, *Hotărârea Vo c. Franţei*, 8 iulie 2004, în *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 82-83).

Fertilizarea artificială adică reproducerea medicală asistată, experimentele privind clonarea, pun problema, nu numai din punct de vedere al bioeticii, a cerinței stabilirii momentului în care apare viața unei ființe umane și chiar problema recunoașterii și acceptării, ca atare, a unei astfel de entități și, în consecință, a stabilirii unei protecții legale a acesteia[1)].

Semnele distinctive ale vieții noului născut sunt activitatea cerebrală, circulația sanguină, respirația[2)]. Tot astfel, semnul distinctiv al morții este încetarea activității cerebrale[3)]. Din punct de vedere clinic, este vorba de încetarea funcțiilor neuronilor corticali cerebrali[4)]. Potrivit semiologiei tanatologice sunt și alte semne menționate în manualele de medicină legală care indică încetarea vieții: oprirea respirației și a circulației sanguine, abolirea reflectivității, modificările oculare.

În termenii legislației penale, ocrotirea vieții unei ființe umane (care are o viață intrauterină) ia naștere în momentul în care durata sarcinii a depășit 14 săptămâni de la concepțiunea embrionului. În această situație, întreruperea cursului sarcinii săvârșită în condițiile art. 201 C.pen. este considerată o agresiune asupra fătului, cu excepția cazurilor când întreruperea se face în scop terapeutic, până la vârsta de 24 de săptămâni a sarcinii, sau ulterior acestei date, dacă întreruperea sarcinii în scop terapeutic se face în interesul mamei sau al fătului[5)]. Nu se pune problema, în acest caz, a protecției unui „drept la viață", ori a dreptului fătului de a se naște, întrucât în timpul sarcinii nu se poate face o delimitare fiziologică clară între femeia însărcinată și embrionul conceput în corpul acesteia[6)]. Cele două ființe cu semne ale vieții distincte

---

[1)] A se vedea și *B. Selejan-Guțan*, op. cit., p. 84.

[2)] *V. Cioclei*, op. cit. p. 199. A se vedea și *V. Beliș* (coord.), Medicină legală, Ed. Teora, București, 1992, p. 22.

[3)] Sunt situații când viața fătului încetează din cauze naturale în stadiul final al vieții sale uterine. Pentru a nu se pune în pericol viața sau integritatea fizică a mamei, cursul sarcinii poate fi întrerupt de medicul de specialitate. De asemenea, este posibilă încetarea vieții fătului chiar în timpul nașterii, aceasta datorându-se unor cauze naturale sau unei culpe medicale. În aceste cazuri, nu este incidentă aplicarea dispozițiilor constituționale care garantează dreptul la viață, deoarece fătul nu s-a născut viu. Se poate susține, însă, vătămarea integrității fizice a fătului în timpul nașterii, dar cu condiția ca acesta să se fi născut viu. Medicul care i-a prescris femeii însărcinate medicamente contraindicate care au cauzat încetarea funcțiilor vitale ale fătului în stadiul vieții sale intrauterine sau vătămări corporale ori infirmități fizice ale noului-născut, se face vinovat de malpraxis.

[4)] A se vedea *V. Beliș*, op. cit., p. 18. În doctrină se afirmă că, deși în aparență lucrurile sunt clare, momentul de la care putem considera că avem de-a face cu o persoană în viață, precum și momentul până la care putem considera că persoana este în viață, altfel spus momentul apariției vieții și, respectiv, momentul instalării morții, reprezintă probleme controversate din punct de vedere medico-legal (*V. Cioclei*, op. cit., p. 198).

[5)] În literatura medicală de specialitate sunt evocate cazuri de prelevare de țesuturi cerebrale fetale sau de glande suprarenale fetale în scop experimental și, în legătură cu acestea, opinii potrivit cărora „embrionii au toate drepturile unei ființe umane, utilizarea lor fără respectarea strictă a regulilor experimentului pe om constituind o gravă încălcare a drepturilor omului, și în consecință, trebuie aspru criticată" (a se vedea *A.T. Moldovan*, Tratat de drept medical, Ed. All Beck, București, 2002, p. 465).

[6)] În literatura de specialitate, s-a menționat că recunoașterea dreptului la viață al fetusului reprezintă un compromis între respectul vieții ce urmează a se naște și dreptul la avort, ca

formează totuşi un singur corp. Autorii de drept penal precizează că obiectul juridic principal sau special al infracţiunii de agresiuni împotriva fătului, îl constituie relaţiile sociale referitoare la viaţa intrauterină a embrionului uman, precum şi viaţa, sănătatea şi integritatea corporală a femeii însărcinate[1]. Acesta este şi motivul pentru care subiect pasiv al acestei infracţiuni este nu numai femeia însărcinată căreia i s-a întrerupt cursul sarcinii, ci şi fătul (desigur, fără ca acestuia să i se fi recunoscut de către stat, dreptul la viaţă în stadiul vieţii sale intrauterine)[2].

Astfel cum este reglementat prin instrumente internaţionale privind drepturile omului, precum şi în legislaţia internă a statelor, dreptul la viaţă al unei persoane nu îi conferă, în principiu, acesteia şi libertatea de a decide asupra duratei propriei vieţi. Cu alte cuvinte nu este reglementat şi „dreptul" de a renunţa la viaţă, indiferent care ar fi motivele acestei opţiuni. În dezbateri filozofice, religioase şi chiar de natură juridică, aceste aspecte sunt abordate. Se vorbeşte, de pildă, de sinuciderea asistată medical, de justificarea provocării medicale a morţii fătului născut cu grave malformaţii, a căror natură ar împiedica aceste fiinţe humanoide să fie considerate oameni, în accepţiunea comună[3].

În practica medicală pot fi întâlnite cazuri extreme, fiecare dintre ele impunând cerinţa găsirii unei soluţii legale, care ridică problema formării unei concepţii la nivelul întregii societăţi şi acceptată ca atare de voinţa politică a Parlamentului privind justificarea totuşi a morţii asistate. Ne referim, de pildă, la problema reglementării juridice a deciziei unităţii spitaliceşti de a decupla de la aparatura medicală, care îl ţine în viaţă, pe un pacient suferind de o maladie incurabilă şi care se află în stadiul final al vieţii sau în comă indusă, de multă vreme, neexistând nicio speranţă de însănătoşire[4].

---

expresie a intereselor femeii însărcinate, balanţa părând să încline spre afirmarea acestuia din urmă (*G.A. Cudriţescu*, op. cit. p. 188). Într-un sens opus, Convenţia americană a drepturilor omului, adoptată în cadrul Conferinţei inter-americane la San Jose, Costarica, la 22 noiembrie 1969, stipulează în art. 4 parag. 1 că „Orice persoană are dreptul la respectarea vieţii sale. Dreptul va fi protejat prin lege, în general, din momentul concepţiei".

[1] A se vedea *V. Dobrinoiu*, în *Colectiv*, Noul Cod penal comentat. Partea specială, Ed. Universul, Bucureşti, 2014, p. 87; *T. Toader, M. Safta*, Comentariul art. 201, în *G. Antoniu, T. Toader* (coord.), Explicaţiile noului Cod penal. Vol. III. Articolele 188-256, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 108.

[2] *T. Toader, M. Safta*, op. cit., p. 103. Din eroare, cei doi autori se referă la termenul de *copil* ca subiect pasiv al infracţiunii prevăzute în art. 201 C.pen., or noţiunea de copil sau de prunc se referă doar la noul-născut, cu condiţia ca acesta să se fi născut viu. Dacă femeia însărcinată dă naştere unui făt mort, a cărui viaţă a încetat chiar cu puţin timp înainte de naştere, fătul nu poate fi considerat copil. Apelativul de copil este corect numai din momentul în care s-a instalat viaţa extrauterină. Art. 202 alin. (2) şi (3) C.pen. face această diferenţă între făt şi copil.

[3] Noul Cod penal incriminează în art. 190 infracţiunea de ucidere la cererea explicită, serioasă, conştientă şi repetată a victimei.

[4] Pentru o informare mai largă supra acestui subiect deopotrivă filozofic, etic şi legal, a se vedea *J. Robert*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 202-205.

Codul penal în vigoare conține prevederi clare care incriminează și pedepsesc, de pildă, uciderea unei persoane (art. 188), omorul calificat (art. 189), uciderea din culpă (art. 192), precum și fapta de ucidere la cererea victimei (art. 190) sau determinarea sau înlesnirea sinuciderii (art. 191). De asemenea, sunt prevăzute și pedepsite, între altele, infracțiuni contra integrității corporale sau sănătății unei persoane, agresiuni asupra fătului. Pe de altă parte, Codul civil interzice în art. 62 practicile eugenice, prin care pot fi aduse atingeri speciei umane sau prin care se tinde la organizarea selecției umane.

Art. 63 alin. (1) din același Cod, interzice orice intervenții medicale asupra caracterelor genetice având drept scop modificarea descendenței persoanei, cu excepția celor care privesc prevenirea și tratamentul maladiilor genetice. Este interzisă, de asemenea, orice intervenție având drept scop crearea unei ființe umane genetic identice unei alter ființe vii sau moarte, precum și crearea de embrioni umani în scopuri de cercetare [art. 63 alin. (2) C.civ.]. Totodată, Codul civil prevede că utilizarea tehnicilor de reproducere umană asistată nu este admisă pentru alegerea sexului viitorului copil decât în scopul evitării unei boli ereditare grave legate de sexul acestuia [art. 63 alin. (3)][1)].

Legiuitorul constituant a constituționalizat interdicția recurgerii la tortură și la pedepse sau tratamente inumane ori degradante, prin decizia sa politică de racordare formală la dispozițiile cu valoare universală cuprinse în diferite documente internaționale consacrate protecției generale a drepturilor omului. Declarația Universală din 1948 stipulase deja în art. 5 că „Nimeni nu va fi supus la tortură, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante"[2)], incidente fiind, între altele, și dispozițiile art. 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Alin. (2) al art. 22 din Constituție stabilește două categorii de obligații în sarcina statului: să ia orice măsuri de ordin legislativ, administrativ și judiciar pentru a împiedica actele de tortură, precum și pedepsele sau tratamentele inumane ori degradante și, totodată, să pedepsească pe cei ce le aplică[3)]. Este în spiritul Convenției amintite, ca nimic să nu poată justifica recurgerea la tortură, iar aceasta să fie considerată în legislația națională ca infracțiune[4)].

[1)] Alte dispoziții din Codul civil reglementează, între altele, inviolabilitatea corpului uman (art. 64), examenul caracteristicilor genetice ale unei persoane (art. 65), interzicerea unor acte patrimoniale care ar avea ca obiect părți sau componente ale corpului uman (art. 66), prelevarea și transplantul de organe, țesuturi și celule de origine umană de la persoanele donatoare în viață (art. 68).

[2)] Așa cum am arătat, și în alte documente de referință pentru protecția internațională a drepturilor omului, fuseseră interzise nu numai tortura, ci și tratamentele degradante aplicabile persoanelor.

[3)] La nivel internațional a fost încheiată în 1987 Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante, ratificată de România prin Legea nr. 80/1994.

[4)] Art. 4 din Convenție precizează că: „Fiecare stat parte veghează ca toate actele de tortură să constituie infracțiuni în raport cu dreptul său penal. Se va proceda tot astfel în legătură cu

În concordanţă cu această cerinţă, rezultată din substanţa ideologiei Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale, noul Cod penal pedepseşte în art. 282 alin. (1) fapta funcţionarului public care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat sau a altei persoane care acţionează la instigarea sau cu consimţământul expres ori tacit al acestuia, de a provoca unei persoane puternice suferinţe fizice ori psihice în scopul obţinerii de la această persoană sau de la o terţă persoană informaţii sau declaraţii, al pedepsirii ei pentru un act pe care aceasta sau o terţă persoană l-a comis ori este bănuită că l-a comis, sau în scopul de a o intimida sau de a face presiuni asupra ei ori de a intimida sau face presiuni asupra unei terţe persoane.

Constituţia nu defineşte nici noţiunile de tratament inuman şi de tratament degradant. De asemenea, nu există o definiţie constituţională a pedepsei degradante ori inumane. Din enunţul constituţional al art. 22 alin. (2), rezultă însă că interdicţia agenţilor puterii publice de a recurge sau de a aplica oricăror persoane asupra cărora exercită o putere represivă, pedepse inumane sau degradante ori de a le supune unor astfel de tratamente este, aşa cum s-a reţinut şi în jurisprudenţa europeană, este o obligaţie esenţialmente negativă.

Este de presupus că orice astfel de pedeapsă sau de tratament produce unei persoane suferinţe foarte grave, traume fizice şi mai ales psihice de lungă durată. Intervenţiile agenţilor publici pentru a fi sancţionate trebuie să fie săvârşite întotdeauna cu intenţie. Astfel de acte sunt de natură să creeze sentimente de teamă, angoasă şi inferioritate, sunt apte să umilească, să dezonoreze şi eventual să înfrângă rezistenţa fizică şi mentală a celor care sunt victime ale acestor abuzuri[1)].

Curtea Europeană s-a pronunţat cu privire la calificarea drept „rele tratamente" a actelor care produc intense şi prelungite suferinţe fizice şi psihice unor persoane. Curtea Europeană defineşte tratamentul inuman ca fiind acela care provoacă în mod deliberat suferinţe mentale sau fizice de o intensitate particulară[2)].

Este de observat că diferenţa între tratamente inumane ori degradante şi tortură este uneori greu de făcut. Cel mai adesea, tortura este înfăptuită prin astfel de tratamente inumane, care aduc atingere şi demnităţii individului şi îl coboară pe acesta la nivelul raporturilor între om şi animalul pus în imposibilitatea de a se apăra. Curtea Europeană a apreciat în jurisprudenţa sa că tratamentele inumane sunt acele acte prin care se provoacă victimei leziuni sau vii suferinţe fizice şi morale, susceptibile de a-i produce puternice tulburări psihice[3)]. Urmările relelor tratamente fiind de natură medicală, se înţelege că reclamanţii, victime ale abuzului agenţilor autorităţii

---

tentativa de a săvârşi tortura sau cu orice act, comis de orice persoană, care constituie complicitate sau participare la actul de tortură. Fiecare stat parte consideră aceste infracţiuni ca fiind pasibile de pedepse corespunzătoare, dată fiind gravitatea lor".

[1)] A se vedea hotărârea CEDO în cauza *Selmouni c. Franţei*, în *F. Sudre et alii*, op. cit., p. 111. Potrivit jurisprudenţei europene în materie, dovada relelor tratamente săvârşite de agenţi ai statului trebuie să fie stabilită „dincolo de orice îndoială rezonabilă" (idem, p. 114).

[2)] Idem, p. 114.

[3)] A se vedea *C. Bîrsan*, op. cit., p. 211.

publice trebuie să recurgă la expertize medico-legale care vor dovedi temeinicia reclamațiilor acestora.

Consecința firească și imediată a garantării constituționale a dreptului la viață este interdicția stabilirii în legislația penală a pedepsei cu moartea. Potrivit acestei norme constituționale, legiuitorului ordinar îi este interzis să prevadă ca pedeapsă penală, moartea persoanei vinovate de săvârșirea unei anumite infracțiuni[1].

Nu există nicio justificare pentru a se renunța la o astfel de interdicție asumată de Adunarea Constituantă în 1991, chiar dacă gravitatea faptei, care în alte condiții ar fi atras condamnarea la moarte, ar impune o astfel de reacție represivă din partea societății. Interdicția condamnării unei persoane la pedeapsa cu moartea poate fi socotită și ca o recunoaștere din partea societății a demnității ființei umane, precum și ca un respect adus de stat însăși ideii de viață a speciei umane. Dacă din punct de vedere juridic, ideea de pedeapsă cu moartea poate fi interpretată ca o manifestare a aversiunii societății față de anumite categorii de infracțiuni și tipuri de criminali și ca un mod de dreptate retributivă, din punct de vedere filozofic, pedeapsa cu moartea trebuie să aibă o justificare etică, or în substanța sa, moartea nu poate fi etică[2].

4.2. Libertatea individuală (art. 23)

De fiecare dată când analizăm statutul general al persoanei rezidente pe teritoriul unui stat și, în special, statutul juridic al cetățenilor, avem în vedere, în primul rând, problema libertăților de care se bucură aceștia în raporturile cu semenii lor și cu autoritățile statului. Problema libertății poate fi tratată pe multiple planuri, corespunzător tipurilor de libertate reglementate constituțional, recunoscute și garantate de stat propriilor cetățeni și, prin vocația sa democratică, și altor persoane aflate pe teritoriul său. Un lucru dorim să-l amintim: **libertatea individului** nu este absolută, nu este vorba de o libertate asumată sau pretinsă individual de către fiecare cetățean, așa cum ar vrea, ci de o libertate recunoscută în mod egal de către stat, fiecărui cetățean al său, fără discriminări și fără privilegii.

Este vorba, cu alte cuvinte, de o libertate impusă cetățeanului, pe care el însuși trebuie să și-o respecte. O astfel de libertate nu va avea niciodată un caracter absolut, întrucât ar fi absurd ca statul să permită cuiva să-și personalizeze libertatea cu trăsături proprii de caracter, să devină propriul său arbitru, în detrimentul libertății oricăruia dintre semenii săi. Dacă statul nu ar interveni pentru a limita vocația

---

[1] Această interdicție este de ordine publică. Chiar dacă România, ca stat membru al Consiliului Europei, a ratificat Convenția europeană privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care permite în art. 2 parag. 1 aplicarea pedepsei cu moartea în executarea unei sentințe capitale și chiar uciderea unor persoane, între altele pentru reprimarea, conform legii, a tulburărilor violente sau a unei insurecții, legiferarea pedepsei cu moartea ar contraveni art. 152 alin. (2) din Constituție.

[2] Într-o definiție clasică, evocată de prof. Tanoviceanu, care era un adept al pedepsei cu moartea, „pedeapsa este răul pe care puterea publică îl face individului condamnat de justiție fiindcă a comis una sau mai multe infracțiuni" (a se vedea *I. Tanoviceanu*, Tratat de drept și procedură penală, vol. III, Tip. „Curierul Judiciar", București, p. 12).

instinctivă a individului, de a tinde spre o libertate absolută, am asista la nivel social global la un conflict generalizat şi permanent între indivizi, fiecare dintre aceştia acţionând ca liberul său arbitru.

Libertăţii, în accepţiunea ei biologică, îi lipseşte spiritul de ordine socială, raţiunea şi conştiinţa individului. Astfel înţeleasă, libertatea nu are o formă juridică de exprimare şi nici conţinut juridic. În schimb, libertatea convenită consensual şi conştient de membrii unei comunităţi prin normă socială, este eminamente normativă şi se întemeiază pe valori comune ale acestora. Privită în aceste coordonate, libertatea capătă roluri şi funcţii sociale determinate, poate fi utilizată de forţa publică şi în accepţiunea de instrument de ordonare a relaţiilor interumane[1)].

Limitarea liberului arbitru al indivizilor, ordonarea şi disciplinarea raporturilor sociale, în funcţie de interesele generale şi comune ale colectivităţii organizate, sunt două din principalele îndatoriri ale statului. Spunem îndatoriri, deoarece limitând liberul arbitru al oamenilor şi ordonându-le libertăţile în raporturile cu alţii, statul acţionează nu pentru sine, nu pentru interesul său, ci pentru interesele comune ale indivizilor. Îndatorirea statului de a nu permite pe teritoriul său regimuri diferite adică privilegiate de libertate, nu îi conferă dreptul de a se comporta arbitrar în această materie, de a îngrădi nejustificat, abuziv şi ilegitim libertăţile cetăţenilor săi.

Libertatea, aşa cum o înţelegem astăzi, este o sinteză sau poate un compromis între vocaţia ancestrală a fiinţei umane de a se impune iraţional faţă de tot ceea ce o înconjoară (mediu natural, economic, social, juridic, etic, politic, religios) şi autoritatea statului, faţă de care individul şi societatea în întregul ei, au devenit conştienţi că nu o pot provoca ori înfrunta şi nici înlocui cu nimic altceva şi faţă de care trebuie să se supună, pentru a se mai bucura de un adjuvant al liberului arbitru.

Conceptul modern de libertate a individului depăşeşte cadrul juridic creionat de conţinutul normativ al art. 23 din Constituţie şi se extinde asupra tuturor tipurilor de

---

[1)] Putem privi libertatea oamenilor şi din punct de vedere al tipurilor şi „numărului" de libertăţi recunoscute, acordate de stat, individului. Aici puterea publică are un rol deosebit de important. Statul trebuie să cunoască în profunzime felul de a fi şi de a se comporta în plan social al individului, pentru a alege pentru el tipul sau tipurile de libertate care i se potrivesc cel mai bine. Este esenţială capacitatea statului de a face analize predictibile în ceea ce priveşte dinamica şi evoluţia comportamentului indivizilor aflaţi pe teritoriul său. Legiuitorii trebuie să înţeleagă că instituirea prin lege a unor libertăţi nu este un privilegiu pentru destinatarii acestora şi că recunoaşterea legislativă a libertăţilor, presupune şi controlul social asupra modului în care individul îşi exercită libertăţile. Vedem aici ideea unui echilibru între „talerul încărcat de libertăţi", care conţine şi libertatea fizică a individului, pe de-o parte, şi tehnicile de control social al exercitării libertăţilor, pe de altă parte. Înclinarea balanţei, fie de-o parte, fie de cealaltă, este extrem de periculoasă. La fel de periculoasă este vocaţia ipocriziei individului, ca şi cea a statului. Spunem aceasta, întrucât omul nu va recunoaşte niciodată că este suficient de liber, iar statul va pretinde că acordă prea multe libertăţi. Totodată, agenţii statului nu vor fi tentaţi niciodată să recunoască că au nesocotit sau încălcat libertăţi constituţionale. Nu cunosc puncte de vedere ale Guvernului României transmise Curţii Constituţionale potrivit art. 17 şi 30 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată, în care să se recunoască neconstituţionalitatea unor dispoziţii legale supuse controlului de constituţionalitate.

libertate consacrate şi protejate prin normă constituţională. Acest concept este, în primul rând, rezultatul raţiunii umane formate într-o îndelungată practică socială, al culturii şi educaţiei în spiritul unor valori comune ale umanităţii, precum şi al capacităţii omului modern de renunţare conştientă la ceea ce este nociv pentru sine şi pentru alţii, în pretenţiile sale de afirmare a unei libertăţi neîngrădite, absolute şi de adaptare la condiţii de convieţuire paşnică, în care libertatea unei persoane este egală cu libertatea alteia.

Statului îi revine, atât o obligaţie pozitivă de a ocroti libertăţile cetăţenilor, cât şi de a se abţine de la orice acţiune care ar stânjeni exercitarea acestora[1]. Prin autoritatea sa, statul protejează şi garantează libertatea individului şi siguranţa persoanei, dar dacă îşi exercită puterea ilegitim şi abuziv, se transformă în stat despotic.

Art. 23 din Constituţie nu vizează protecţia generală a tuturor libertăţilor de care beneficiază cetăţenii unui stat. De la bun început trebuie precizat că dreptul la libertate individuală şi la siguranţă personală, consacrate prin norma constituţională, nu se referă nici la libertatea şi siguranţa persoanei, privită în multitudinea raporturilor sale sociale, ci, îndeosebi, la persoanele susceptibile a fi supuse unei proceduri judiciare, care presupune urmărirea penală a acestora şi chiar privarea lor de libertate pentru anumite perioade[2]. Norma constituţională reglementează, în acest sens, libertatea persoanei şi siguranţa acesteia, faţă de orice act ilegitim, abuziv, al autorităţilor judiciare, competente să recurgă la procedura percheziţiei, a reţinerii ori arestării[3]. Textul protejează, pe de-o parte, libertatea de mişcare în spaţiu a persoanei şi dreptul ei de a avea contacte sociale cu alte persoane, în orice condiţii şi, pe de altă parte, protecţia siguranţei acesteia că nu va fi victima unei proceduri judiciare arbitrare, în urma căreia îşi pierde împotriva voinţei sale, dreptul la libertate. Dacă nu excludem că, în practică, privarea de libertate poate să nu aibă întotdeauna ca temei o suspiciune rezonabilă că o anumită persoană a săvârşit o faptă penală, atunci regimul constituţional al protecţiei libertăţii individuale şi cel al siguranţei persoanei se poate

---

[1] În jurisprudenţa Curţii Europene s-a precizat că statul este obligat să ia măsuri pentru a oferi o protecţie eficientă persoanelor vulnerabile, mai ales măsuri rezonabile pentru a împiedica o privare de libertate de care autorităţile au avut sau ar fi trebuit să aibă cunoştinţă (a se vedea CEDO, Hotărârea în *cauza Storck c. Germaniei*, 16 iunie 2005, în *F. Sudre et alii*, Marile hotărâri ale Curţii Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internaţional, Bucureşti, 2011, p. 148).

[2] Norma constituţională cuprinsă în art. 23 din Legea fundamentală are un ascendent ideologic, printre altele, în Magna Charta, care stipula că: „Niciun om liber nu va fi arestat, trimis în închisoare, lipsit de posesiunea sa liberă, de libertăţile sale sau de cutumele libere şi nici scos în afara legii (utlagetur), nici exilat, nici chinuit în vreun fel, şi nici nu ne vom atinge de el sau să punem pe alţii să se atingă de el, decât prin judecată legală de către egalii săi şi după legea ţării. Nu vom vinde, refuza sau întârzia nimănui dreptatea sau dreptul său" (a se vedea *S. Rials*, op. cit., p. 353).

[3] În doctrina de specialitate s-a apreciat că dreptul la libertate şi la siguranţă, consacrat în art. 5 al Convenţiei europene a drepturilor omului – care are corespondenţă în art. 23 din Constituţia României – se referă în fapt, în mod esenţial la justiţiabili (a se vedea *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 317).

extinde la orice persoană şi în considerarea altor tipuri de raporturi sociale[1]. Acesta ar fi cazul tipic al statelor totalitare, în care libertatea individului putea oricând să fie limitată de autorităţi publice represive, cetăţenii statelor respective neavând nicio siguranţă că nu urmează să fie reţinuţi sau arestaţi[2].

Norma constituţională consacrată în art. 23 din Constituţie preia scopul urmărit prin art. 5 din Convenţia europeană, care constă în protejarea libertăţii şi siguranţei persoanei împotriva arestărilor şi deţinerilor arbitrare, potrivit principiului că nimeni nu poate fi privat de libertatea sa[3].

Textul Convenţiei nu conţine o definiţie a termenului de *libertate individuală*. În jurisprudenţa sa, Curtea europeană a statuat cu valoare de definiţie, că dreptul la libertate, ocrotit de parag. 1 al art. 5 din Convenţia europeană a drepturilor omului, „priveşte libertatea individuală în sensul său clasic, adică, în sensul libertăţii fizice a persoanei. Scopul său este să se asigure că nimeni nu este lipsit de libertate într-o manieră arbitrară"[4].

Pe baza jurisprudenţei instanţei europene de contencios în materia drepturilor omului, în doctrina europeană privind protecţia libertăţilor fundamentale, s-a precizat că dreptul la libertate şi siguranţă vizează protejarea libertăţii fizice a persoanei împotriva oricărei arestări sau detenţii arbitrare, cu păstrarea, totuşi a dreptului statului de a-i priva de libertate pe cei care reprezintă o ameninţare pentru ordinea socială[5].

Nu înseamnă privare de libertate, în sensul art. 23 din Constituţie, obligarea conducătorului unui autovehicul de a se deplasa, însoţit de agentul de poliţie şi împotriva voinţei sale, la o unitate sanitară pentru a i se recolta probe biologice din care să rezulte dacă a consumat băuturi alcoolice în timp ce a condus autovehiculul pe un drum public.

De asemenea, nu cade sub incidenţa art. 23 din Constituţie şi a art. 5 parag. 1 din Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale, obligarea de către agentul de poliţie a unei persoane care nu are acte de identitate asupra sa, de a-l însoţi la sediul unei secţii de poliţie, pentru a fi identificată[6].

---

[1] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 277.

[2] În doctrină s-a menţionat că principiul respectării libertăţii persoanei este esenţial într-o societate democratică, nimeni neputând fi privat de libertatea sa în mod arbitrar (*B. Selejan-Guţan*, Protecţia europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 108).

[3] Ibidem. În jurisprudenţa sa, CEDO a statuat că dispoziţiile cuprinse în art. 5 din Convenţie privesc orice persoană, orice individ, în libertate sau în detenţie, care potrivit Convenţiei, are dreptul la protecţia pe care aceasta o instituie, adică de a nu fi sau de a nu rămâne privat de libertatea sa, în afară de situaţiile prevăzute limitativ de primul său paragraf, iar dacă este arestat sau deţinut, urmează a beneficia de diversele garanţii ale parag. 2-5 ale aceluiaşi text, în măsura în care prevederile lor îi sunt aplicabile (a se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Weeks c. Regatul Unit*, 2 martie 1987, citat de *C. Bîrsan*, op. cit., p. 277).

[4] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Engel şi alţii c. Olandei*, 8 iunie 1976, parag. 58.

[5] *F. Sudre*, Drept european şi internaţional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iaşi, 2006, p. 239.

[6] În cele două cazuri menţionate, nu sunt incidente nici dispoziţiile art. 205 C.pen., care reglementează infracţiunea de lipsirea de libertate în mod ilegal.

În practica socială pot fi întâlnite multiple situații în care unei persoane i se poate restricționa libertatea, fără consimțământul său. Avem în vedere, în acest sens, de pildă, internarea într-o clinică de neuropsihiatrie a unei persoane cu tulburări psihice și cu un comportament extrem de violent, pentru efectuarea unei expertize psihiatrice, obligarea unui grup de sportivi de a nu părăsi clădirea cantonamentului, izolarea unor persoane depistate cu boli contagioase grave, interzicerea unui grup de școlari de a părăsiri incinta taberei în care sunt cazați etc.

Este esențial în aceste cazuri, ca și în alte situații în care libertatea fizică a unor persoane este supusă unor restricții, ca restricția în sine să fie legală și aplicată potrivit unor reguli stabilite anterior, iar agentul care ordonă sau înfăptuiește actul de limitare a libertății, să nu aibă ca intenție privarea de libertate a persoanelor în cauză. În doctrina de specialitate sunt menționate și alte situații, cum ar fi privarea legală de libertate a unui minor pentru educarea sa sub supraveghere. Într-o astfel de situație, Curtea europeană a decis că internarea unui minor într-un penitenciar nu încalcă prevederile art. 5 parag. 1 lit. d) din Convenția europeană, chiar dacă internarea nu este de natură să asigure de îndată educarea supravegheată a minorului[1)].

Principiile directoare ale politicii penale a statului și, pe un plan mai îngust, cele ale procesului penal, au o importanță esențială pentru societate, întrucât, astfel, statul: orientează politica normativă a Guvernului și procesul legislativ din cadrul Parlamentului, organizează activitatea instanțelor judecătorești, stabilește competența organelor de urmărire penală, instituie instrumentele procedurale de apărare a celor aflați în cercetare penală, toate acestea fiind subsumate unor obiective mai generale de sancționare a faptelor grave de pericol social și de asigurare a dreptului constituțional al cetățenilor de acces la justiție și a dreptului la apărare.

Art. 23 alin. (12) din Constituție prevede în acest sens că „nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii". Există un principiu penal clasic, potrivit căruia nu există infracțiune dacă aceasta nu este prevăzută expres într-un text de lege. Aceeași lege va stabili și pedeapsa aplicabilă celor care ar săvârși o astfel de faptă penală. Acest principiu garantează pe un plan mai general siguranța individului în societate că nu va fi pedepsit pentru o faptă care nu este prevăzută în legislația penală ca întrunind conținutul și pericolul social ale unei infracțiuni.

Principiul în sine este tot atât de vechi cât de veche este civilizația umană în determinările ei de organizare politică. În forma modernă, principiul legalității incriminării și al pedepselor a fost revigorat ideologic de Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, care în art. 7 prevede că „nici un om nu poate fi acuzat, arestat, nici deținut decât în cazurile stabilite prin lege și după formele prescrise de ea".

Principiul legalității incriminării în materie penală înseamnă, cu alte cuvinte, obligația legiuitorului, ca în funcție de politica penală a statului să stabilească faptele sociale care prezintă un anumit pericol pentru societate și pedepsele care pot fi

---

[1)] A se vedea CEDO, Hotărârea în cauza *Bouamar c. Belgiei*, 29 februarie 1988 (a se vedea și *M. Udroiu, O. Predescu*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 442 și *B. Selejan-Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 109.

aplicate în funcţie de gradul de vinovăţie al infractorilor care săvârşesc faptele respective. Principiul legalităţii incriminării decurge dintr-un principiu mult mai general şi care configurează caracterul democratic al statului român şi îi condiţionează calitatea sa ca stat de drept.

Ne referim la principiul consacrat în art. 1 alin. (5) din Constituţie, potrivit căruia statul român este stat de drept. Într-un asemenea stat, autorităţile publice aflate în slujba cetăţeanului, deoarece s-au forjat în temeiul consimţământului acestuia, sunt obligate în virtutea principiului enunţat să stabilească prin lege infracţiunile şi pedepsele corespunzătoare[1]. Adagiul roman potrivit căruia *„nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege"* reprezintă substanţa concepţiei penale a Adunării Constituante, consacrate în conţinutul art. 23 alin. (12) din Constituţie. Atât legislaţia penală, cât şi cea procesual penală sunt construite pe baza acestui adagiu, care poate fi dezvoltat şi valorificat la nivelul fiecărei norme care reglementează domeniul înfăptuirii justiţiei[2].

Cum stabilirea legală a pedepsei este ultimul act procedural îndeplinit de instanţa de judecată, în urma examinării şi „cântăririi" tuturor probelor şi, în primul rând, a vinovăţiei infractorului, cele două adagii se topesc într-o altă maximă a raţionamentului filozofico-juridic de sorginte latină: *„nulla justitia sine lege"*. Amintim aici că potrivit art. 124 alin. (1) din Constituţie, „Justiţia se înfăptuieşte în numele legii". Legalitatea procesului penal este consacrată şi în art. 2 C.proc.pen.[3]. Legat de această problemă, profesorul Grigore Theodoru a invocat în tratatul său de procedură penală, una dintre opiniile cu vocaţie axiologică de principiu, exprimate de un alt procedurist penal, profesorul Traian Pop, care în lucrarea sa *Drept procesual penal* apărută cu circa 70 de ani în urmă scria că Ministerul Public are obligaţia de a acţiona împotriva infractorilor ori de câte ori sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de lege, fără a se lua în considerare vreo oportunitate de ordin politic sau social[4].

Principiul legalităţii aplicat pe parcursul întregului proces penal este mult mai vast şi face obiectul altor comentarii constituţionale.

Ultima idee transmisă de Adunarea Constituantă în finalul art. 23 face legătura între caracterul penal al infracţiunilor şi caracterul pedepselor privative de libertate stabilite de legiuitor în cazul în care o persoană săvârşeşte o astfel de faptă. Potrivit voinţei legiuitorilor constituanţi, sancţiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală.

---

[1] În acelaşi sens, a se vedea *G.Gr. Theodoru*, op. cit., p. 62-63.

[2] Art. 16 alin. (1) lit. b) C.proc.pen. prevede în acest sens că acţiunea penală nu poate fi pusă în mişcare, iar când a fost pusă în mişcare nu mai poate fi exercitată dacă fapta nu este prevăzută de legea penală.

[3] Textul din Cod prevede că „procesul penal se desfăşoară potrivit dispoziţiilor prevăzute de lege".

[4] A se vedea *G.Gr. Theodoru*, op. cit., p. 63. A se vedea şi *I. Neagu, M. Damaschin*, op. cit., p. 62; *Gh. Mateuţ*, op. cit., p. 152-154.

§5. Drepturi-garanții

5.1. Accesul liber la justiție (art. 21)

Constituționalizarea accesului liber la justiție și situarea dispozițiilor art. 21 în Capitolul I din Titlul II al Legii fundamentale, alături de celelalte norme și principii care ocrotesc omul-cetățean ca pivot principal al sistemului de guvernare și deținător suveran al puterii politice, precum și ca beneficiar exclusiv al acesteia, dovedește preocuparea Adunării Constituante din 1991 pentru crearea garanțiilor necesare realizării și apărării drepturilor și libertăților cetățenești, în concordanță cu principiile generale ale democrației constituționale și ale statului de drept, astfel cum acestea au fost enunțate în documentele universale în materia drepturilor omului, ratificate și de România. De vreme ce art. 21 figurează în primul capitol din Titlul II al Constituției, alături de alte dispoziții și principii cu valoare generală pentru drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, se poate susține că acesta reprezintă nu numai un drept fundamental, ci și un principiu de drept constituțional.

Art. 21 din Constituție consacră și un drept-cadru sau un principiu deschis prin generalitatea sa, nu numai cetățenilor români, ci și oricărei persoane îndreptățite să se adreseze instanței române competente sub aspect material și teritorial, pentru soluționarea unei pricini deduse judecății, ori pentru apărarea drepturilor și a intereselor sale legitime. Constituționalizarea accesului liber la justiție permite și sesizarea Curții Constituționale cu privire la încălcarea de către Parlament a acestui drept constituțional. Un alt efect direct al constituționalizării accesului liber la justiție constă în interdicția constituțională de a se îngrădi exercitarea liberă a acestui drept, prin voința legislativă a Parlamentului ordinar, precum și prin orice alt act normativ adoptat de Guvern sau de oricare altă autoritate publică.

Teza 7 din Tezele proiectului de Constituție pentru Capitolul I din Titlul II al acesteia (consacrat drepturilor și libertăților fundamentale) a prevăzut că „orice persoană are dreptul de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și libertăților sale. Nimeni nu poate fi sustras, împotriva voinței sale, de la competența judecătorului stabilit de lege"[1]. Textul citat are conexiuni directe cu tezele care au prefigurat structura și funcțiile instanțelor judecătorești, dintre care menționăm teza potrivit căreia „justiția se înfăptuiește prin: judecătorii, tribunale, Curți de Apel și Curtea Supremă"[2].

Din corelarea celor două teze ale proiectului de Constituție, rezultă că în concepția Legiuitorului constituant, accesul liber la justiție se raportează la judecătorii, tribunale, curți de apel și la instanța supremă, întrucât numai aceste instanțe judecătorești înfăptuiesc justiția în sensul prefigurat de Adunarea Constituantă în 1991. Această concepție s-a materializat și în textul Constituției aprobat prin referendum național în 1991. În măsura în care Parlamentul, în baza delegării constituționale prevăzute în art. 126 din textul revizuit și republicat al Constituției, va stabili și alte instanțe judecătorești, accesul la justiție garantat în art. 21 se va extinde și față de acestea.

---

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 191.

[2] Idem, p. 452.

Teza 7, la care ne-am referit are o conexiune de idei cu o altă teză constituţională incidentă cu problematica drepturilor şi libertăţilor fundamentale, potrivit căreia „celui reţinut sau celui arestat trebuie să i se aducă, de îndată, la cunoştinţă, în limba pe care o înţelege, motivele reţinerii sau ale arestării, iar în cel mai scurt termen, învinuirile ce i se impută şi faptul că are dreptul a fi asistat de un apărător"[1].

Teza referitoare la dreptul oricărei persoane de a se adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor sale fundamentale, elaborată de Comisia însărcinată cu redactarea proiectului de Constituţie, a cuprins în conţinutul ei doar apărarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale.

În dezbaterile din Adunarea Constituantă s-a propus ca sfera de aplicare a dreptului de acces la justiţie să fie extinsă şi la apărarea intereselor legitime. Împotriva amendamentului propus de deputatul Ilie Plătică Vidovici, grupul parlamentar al UDMR a adus obiecţia că „la înaintarea cererii nu se ştie dacă dreptul pretins se va dovedi legitim sau nelegitim"[2]. Comisia de redactare a proiectului de Constituţie a acceptat însă extinderea sferei de aplicare a dreptului de acces la justiţie, cu motivarea că „interesul nelegitim nu poate fi promovat în justiţie, deoarece s-ar ajunge la un abuz de drept. Caracterul nelegitim trebuie să fie prealabil şi să constituie temeiul dreptului de a se adresa instanţei, judecătorul urmând să consfinţească sau să infirme această caracteristică"[3].

Filozofia occidentală modernă în materie de drepturi fundamentale ale omului, într-o societate pe deplin democratică, impune Guvernantului aflat la putere prin voinţa suverană a poporului obligaţia constituţională de a recunoaşte cetăţenilor drepturi şi libertăţi fundamentale şi, totodată, de a construi şi respecta un sistem real şi efectiv de garanţii materiale şi procesuale pe care să le invoce orice justiţiabil în apărarea drepturilor şi a intereselor sale legitime. Cu alte cuvinte, aşa cum s-a precizat şi în doctrina de specialitate, nu este suficientă consacrarea unor drepturi substanţiale; este necesar ca ele să fie însoţite de anumite garanţii fundamentale de ordin procedural, care să asigure mecanismele corespunzătoare de punere în valoare a drepturilor respective[4].

Aceasta este filozofia documentelor cu valoare universală şi europeană în materie de drepturi şi libertăţi fundamentale, redactate şi adoptate după încheierea celui de-al doilea război mondial. Statele care au aderat la sistemul european al consacrării şi garantării reale şi efective a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului recunosc, astfel, existenţa unei ordini publice europene a drepturilor omului. Potrivit jurisdicţiei CEDO, statele semnatare ale Convenţiei europene a drepturilor omului şi-au asumat obligaţii de natură să asigure ca drepturile garantate de Convenţie să fie concrete şi efective, nu teoretice şi iluzorii, iar drepturile cuprinse în art. 6 din Convenţie au tocmai acest scop: efectivitatea dreptului la un proces echitabil[5].

---

[1] Idem, p. 191.

[2] Idem, p. 297.

[3] Ibidem.

[4] *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi obligaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 393.

[5] Idem, p. 394.

În lumina acestei concepții, termenul de „acces liber la justiție" urmează să fie înțeles în sens larg, cuprinzând nu numai accesul justițiabililor la instanțele judecătorești, ci și la procedurile administrativ-jurisdicționale[1].

Într-o definiție considerată clasică, accesul liber la justiție constă în facilitatea oricărei persoane de a supune tribunalelor organizate de lege cererile pe care înțelege să le facă. Fiecare este liber să aducă în fața judecătorilor pretențiile sale bine sau rău fondate, chiar și de nesusținut. Tribunalul sesizat este ținut să le judece dacă este competent și, dacă este incompetent, să statueze pentru a declara incompetența sa[2].

Profesorul Tudor Drăganu aprecia că potrivit acestei definiții, ceea ce liberul acces la justiție asigură persoanelor, nu este numai facultatea nestânjenită de a introduce, după libera lor apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată în fapt sau în drept, ci el implică, în același timp, obligația corelativă pentru tribunalul competent de a se pronunța în fond asupra acestei acțiuni și, în consecință, să o admită sau să o respingă[3]. Într-un mod aproape similar, accesul liber la justiție a fost definit în literatura de specialitate ca fiind facultatea oricărei persoane de a introduce, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată, în fapt sau în drept, implicând obligația corelativă a statului ca, prin instanța competentă, să se pronunțe asupra acțiunii astfel introduse în fața unei instanțe judecătorești[4].

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că principiul liberului acces la justiție, prevăzut la art. 21 din Constituție, are semnificația că acest drept trebuie asigurat la toate structurile judecătorești și în privința tuturor căilor de atac prevăzute de lege[5]. Codul de procedură civilă prevede, în acest sens, în art. 192 alin. (1) că „pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, orice persoană se poate adresa justiției prin sesizarea instanței competente cu o cerere de chemare în judecată. În cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanței poate fi făcută și de alte persoane sau organe".

În materie penală, orice persoană poate să sesizeze organul de urmărire penală competent cu o plângere (art. 289 C.proc.pen.) sau, după caz, cu un denunț (art. 290 C.proc.pen.), referitor la o vătămare care i s-a cauzat printr-o infracțiune. Mai mult chiar, organul de urmărire penală se poate sesiza din oficiu dacă află că s-a săvârșit o infracțiune (art. 292 C.proc.pen.).

Accesul liber la justiție este, după cum rezultă din definițiile enunțate, un drept subiectiv cu un conținut complex, recunoscut de stat unei persoane și care presupune alte numeroase drepturi procesuale ale acesteia, legate de actul de înfăptuire a justiției. Dreptul respectiv are legături strânse cu dreptul la apărare, cu înfăptuirea

---

[1] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 208 din 25 octombrie 2000 (M.Of. nr. 695 din 27 decembrie 2000).

[2] *E.-D. Glasson, A. Tissier*, Traite théorétique et pratiqué d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile, tome I, Sirey, Paris, 1925, p. 415, apud *T. Drăganu*, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 7.

[3] *T. Drăganu*, op. cit., p. 7.

[4] *R. Chiriță*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 261.

[5] Decizia Curții Constituționale nr. 82 din 8 martie 2001 (M.Of. nr. 293 din 4 iunie 2001).

justiţiei în numele legii şi potrivit legii, cu independenţa şi imparţialitatea judecătorilor, cu organizarea activităţii de judecată pe grade de jurisdicţie etc. Accesul la justiţie trebuie reglementat la nivel naţional astfel încât conţinutul său juridic să fie concret şi efectiv, şi nu teoretic sau abstract[1)].

Accesul liber la justiţie nu se epuizează prin depunerea unei acţiuni la instanţa de fond, ci continuă cu apelul declarat împotriva hotărârii instanţei de fond, precum şi cu procedura căii de atac extraordinare. Accesul liber la justiţie este astfel garantat de dispoziţiile constituţionale în toate fazele procesului, inclusiv, în faza executării hotărârilor judecătoreşti. Beneficiarul dreptului de acces liber la justiţie pentru valorificarea prin procedură judiciară a anumitor drepturi şi interese legitime, trebuie să ţină seama, în acţiunea pe care intenţionează să o introducă la instanţă, de competenţa materială şi teritorială a acesteia. Chiar şi acţiunea civilă şi penală trebuie să respecte anumite condiţii cerute de lege, în lipsa cărora, acţiunea ca atare, va fi respinsă de completul de judecată[2)].

Dispoziţia constituţională cuprinsă în art. 21 alin. (2) din Legea fundamentală are ca semnificaţie faptul că Legiuitorul nu poate exclude de la exerciţiul drepturilor procesuale pe care le-a instituit nicio categorie sau grup social[3)]. În interpretarea acestui drept cu valoare de principiu constituţional, Curtea Constituţională a decis că Parlamentul este liber să instituie anumite proceduri administrativ-jurisdicţionale pentru a asigura soluţionarea mai rapidă a unor litigii, acest lucru neavând ca efect limitarea accesului la justiţie, cu atât mai mult cu cât hotărârea organului de jurisdicţie administrativă poate fi supusă controlului judecătoresc al instanţei de contencios administrativ[4)]. Curtea Constituţională a mai decis că liberul acces la justiţie se realizează numai în respectul egalităţii în faţa legii şi a autorităţilor publice, astfel încât orice excludere care ar avea semnificaţia încălcării egalităţii de tratament juridic este neconstituţională[5)].

Termenul de lege folosit în alin. (2) din articolul la care ne referim trebuie înţeles, în sens larg, de dispoziţie legală şi nu de lege ca expresie a voinţei legislative a Parlamentului. În fine, în literatura de specialitate s-a susţinut că dispoziţia înscrisă în alin. (2) al art. 21 are un caracter absolut, astfel încât dreptul respectiv nu poate face obiectul unei restrângeri constituţionale, potrivit art. 53 din Legea fundamentală.

Considerăm că această apreciere este pe fond corectă. Este adevărat că cele două coduri de procedură civilă şi, respectiv, penală prevăd anumite condiţii procedurale pentru cererile adresate instanţelor judecătoreşti, cum ar fi timbrarea acestora (art. 197 C.proc.civ., în vigoare) ori respectarea anumitor termene [art. 208 alin. (2) C.proc.civ.], dar acestea nu pot fi considerate ca îngrădiri ale accesului liber la justiţie, în sensul art. 21 alin. (2) din Constituţie.

[1)] A se vedea, pe larg, *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă. Vol. I. Teoria generală, Ed. Naţional, Bucureşti, 1996, p. 153.

[2)] În acelaşi sens, *T. Drăganu*, op. cit., p. 11.

[3)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1 din 8 februarie 1994 (M.Of. nr. 69 din 16 martie 1994).

[4)] Ibidem.

[5)] Ibidem.

Nici Convenția europeană privind drepturile omului, nici Constituția României în art. 21 alin. (3), nu precizează ce înseamnă „termenul rezonabil". De altfel, sintagma „termen rezonabil" nici nu ar putea fi definită într-un text cu valoare normativă, întrucât este o chestiune de fapt, raportată la soluționarea fiecărui proces în parte[1]. Este menirea Curții Constituționale de a aprecia dacă o dispoziție legală referitoare la o procedură jurisdicțională utilizată în practica instanțelor judecătorești afectează cerința constituțională a respectării termenului rezonabil în soluționarea unui proces aflat pe rolul unei instanțe judecătorești. În doctrină se utilizează alternativ și termenul de „optim și previzibil"[2].

De altfel, chiar Codul de procedură civilă prevede în art. 6 alin. (1) că „orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și previzibil, de către o instanță independentă, imparțială și stabilită de lege. În acest scop, instanța este datoare să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecății". În continuarea acestei dispoziții procedurale, același Cod prevede în art. 238 alin. (1) că „la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate, judecătorul, după ascultarea părților va estima durata necesară pentru cercetarea procesului, ținând cont de împrejurările cauzei, astfel încât procesul să fie soluționat într-un termen optim și previzibil. Durata astfel estimată va fi consemnată în încheiere"[3]. Cei doi termeni nu se confundă și nu sunt complementari. Se poate folosi și o altă expresie: soluționarea unei cauze aflată pe rolul unei instanțe, cu celeritate. Ideea de bază în materia soluționării proceselor într-un termen rezonabil, este rezolvarea de către instanța de judecată a unei cauze într-un termen cât mai scurt, fără a neglija însă vreo procedură necesară aflării adevărului și pronunțării unei hotărâri temeinice și legale.[4]

Art. 8 C.proc.pen. prevede că „organele judiciare au obligația de a desfășura urmărirea penală și judecata cu respectarea garanțiilor procesuale și a drepturilor părților și ale subiecților procesuali, astfel încât să fie constatate la timp și în mod complet faptele care constituie infracțiuni, nicio persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală, iar orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit legii, într-un termen rezonabil". Este unanim acceptat în literatura de specialitate că în ceea ce privește calificarea termenului de rezonabil sau, dimpotrivă, nerezonabil, aceasta nu poate avea loc *in abstracto*, ci totul depinde de circumstanțele particulare ale fiecărei cauze[5].

Rezonabilitatea soluționării unui proces se apreciază în fiecare cauză dedusă judecății unei instanțe judecătorești competente, în parte. Este de evitat atât lentoarea actului de judecată, cât și un proces judecat în grabă, rapid ori expeditiv.

---

[1] În același sens, *M. Fodor*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 85.

[2] Idem, p. 87.

[3] A se vedea comentarii pe marginea acestui text în *G.C. Frențiu, D.-L. Băldean*, Noul Cod de procedură civilă, Comentat și adnotat, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 456-457.

[4] A se vedea și *I. Leș*, Reflecții sumare asupra soluționării cauzelor în mod echitabil și într-un termen optim și rezonabil, în Dreptul nr. 6/2019.

[5] *G. Mateuț*, Tratat de procedură penală, Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 242.

5.2. Dreptul la apărare (art. 24)

Una dintre tezele proiectului de Constituţie pentru Titlul II al acesteia, consacrat drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, a prevăzut că „dreptul la apărare este inviolabil"[1]. O altă teză din acelaşi Titlu a statuat că „orice persoană are dreptul de a se adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor sale"[2]. Tezele pentru proiectul de Constituţie au prevăzut, de asemenea, că „celui reţinut sau celui arestat trebuie să i se aducă, de îndată, la cunoştinţă, în limba pe care o înţelege, motivele reţinerii sau ale arestării, iar în cel mai scurt termen, învinuirile ce i se impută şi faptul că are dreptul de a fi asistat de un apărător"[3]. De altfel, o suită de teze pentru Titlul II al proiectului de Constituţie au reafirmat în forma enunţurilor constituţionale angajamentele anterioare făcute de statul român că „dispoziţiile constituţionale privitoare la drepturile şi libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele, cu tratatele şi cu acordurile internaţionale la care România este parte"[4].

În faţa acestor angajamente, Adunarea Constituantă a prevăzut în art. 24 alin. (1) din textul Constituţiei adoptat în 1991 că „dreptul la apărare este garantat" Constituţia a prevăzut, totodată, că în tot cursul procesului, părţile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

Adunarea Constituantă nu a făcut o operă de inovare normativă de rang constituţional, prevăzând în textul Constituţiei din 1991 că dreptul la apărare este garantat. Şi art. 31 din Constituţia adoptată la 21 august 1965 prevăzuse că „dreptul la apărare este garantat în tot cursul procesului". Distincţia dintre cele două enunţuri constituţionale urma să fie făcută în legislaţia procesuală adoptată de noul Parlament şi, îndeosebi, în jurisprudenţa noilor instanţelor judecătoreşti.

Dreptul la apărare este un drept universal, consacrat în cele mai importante documente internaţionale care au consfinţit, după încheierea celui de-al doilea război mondial, suita de drepturi şi libertăţi inerente fiinţei umane şi esenţiale pentru respectarea demnităţii sale. Nu există drept la apărare dacă nu ar exista în mod corelativ dreptul oricărei persoane de a se adresa justiţiei, cerându-i acesteia să-i facă dreptate într-un raport juridic în care o altă persoană i-a încălcat drepturi determinate şi interese legitime. Acelaşi drept de acuzare îl are şi societatea, statul, când o persoană încalcă valori sociale ocrotite de legea penală.

Există astfel, o conexiune procedurală între apărare şi acuzare. Dreptul constituţional la apărare nu poate fi garantat în absenţa unei acuzaţii, a unei învinuiri şi, respectiv a unui proces penal. Aceasta este concluzia care poate fi desprinsă din jurisprudenţa instanţei de contencios constituţional din România. Nu poate fi invocat dreptul la apărare în absenţa acuzării. De aceea este necesar să se cunoască care este momentul acuzării. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că dreptul la

---

[1] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 192.
[2] Idem, p. 191.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.

apărare, în sensul art. 24 din Legea fundamentală, nu se poate asigura în afara procesului penal, înainte de începerea urmăririi penale, când făptuitorul nu are calitatea procesuală de învinuit sau inculpat[1].

Instanţa de contencios constituţional a mai precizat că momentul în care începe urmărirea penală constituie începutul procesului penal, cu excepţia proceselor penale în care plângerea penală declanşează procesul penal şi în care nu există faza urmăririi penale. Efectuarea de către organele de urmărire penală a unor acte premergătoare, anterioare începerii urmăririi penale, în vederea strângerii datelor necesare declanşării procesului, nu reprezintă momentul începerii procesului penal şi se efectuează tocmai pentru a se constata dacă sunt sau nu temeiuri pentru începerea procesului penal[2].

În afară de această justificare tradiţională a reglementării şi ocrotirii de către stat a dreptului la apărare, garantarea acestuia într-o societate democratică este şi o cerinţă a respectării unui proces echitabil, în care părţile (reclamant şi reclamat) trebuie să beneficieze de condiţii egale pentru susţinerea propriilor pretenţii şi, respectiv, apărări. Cu alte cuvinte, orice persoană acuzată are dreptul să se apere şi să probeze în faţa judecătorului, inconsistenţa probelor aduse de acuzator împotriva sa.

Acuzatul trebuie să aibă dreptul să-şi probeze el însuşi sau prin intermediul unui avocat sau a altui apărător, nevinovăţia. Aceasta este filozofia art. 6 parag. 3 lit. c) din Convenţia europeană a drepturilor omului. Aşa cum s-a precizat şi în literatura de specialitate, acest text al Convenţiei garantează oricărui acuzat posibilitatea de a se apăra de acuzaţia ce i se aduce, în trei modalităţi, ele constituind tot atâtea drepturi ale acestuia:

a) acuzatul se poate apăra singur;

b) acuzatul poate fi asistat de un apărător;

c) în anumite condiţii, persoana acuzată poate fi asistată gratuit de un apărător desemnat din oficiu[3].

În principiu, acuzatul este liber să opteze pentru oricare dintre cele trei drepturi. Un text din aceeaşi Convenţie, dar mai general decât cel înscris în art. 6 parag. 3, lit. c), este lit. b) de la parag. 3 al art. 6. Acest text precizează că orice acuzat are, în special, dreptul „să dispună de timpul şi de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale". Generalitatea acestui text face ca aplicarea lui să fie posibilă şi, deci, dreptul să poată fi invocat nu numai în faza judecării procesului penal, dar şi pe parcursul fazei de urmărire. În jurisprudenţa CEDO, s-a reţinut că dreptul la asistenţă juridică există în materie penală încă de la stadiul anchetei preliminare efectuate de poliţie[4].

În doctrina de specialitate s-a subliniat că dreptul la apărare este un drept fundamental al cetăţenilor, de tradiţie în istoria instituţiei drepturilor şi libertăţilor

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 141 din 5 octombrie 1999 (M.Of. nr. 585 din 30 noiembrie 1999).

[2] Idem.

[3] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 556-557.

[4] *R. Chiriţă*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentarii şi explicaţi, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 425.

cetăţeneşti. Constituţia îl reglementează distinct, deoarece, deşi este în strânsă legătură îndeosebi cu libertatea individuală şi cu siguranţa persoanei, el reprezintă egal interes pentru întreaga activitate judiciară, atât pentru cauzele penale, cât şi pentru cauzele de altă natură[1]. Dreptul la apărare şi-a găsit consacrarea în primul rând la nivel internaţional[2]. Se poate spune că dreptul la apărare interesează nu numai părţile aflate într-un proces penal, civil sau de altă natură, dar şi societatea în ansamblul ei. Acesta este şi motivul pentru care dreptul la apărare este consacrat prin norme de rang constituţional şi transpus în legislaţia procesuală[3].

S-a susţinut în literatura de specialitate că într-o accepţiune largă, dreptul la apărare cuprinde totalitatea drepturilor şi regulilor procedurale care oferă persoanei posibilitatea de a se apăra împotriva acuzaţiilor ce i se aduc, să conteste învinuirile, să scoată la iveală nevinovăţia sa[4]. În această accepţiune doctrinară, dreptul la apărare se extinde şi la procesele de natură civilă. Aceeaşi autori arată că în accepţia sa restrânsă, dreptul la apărare cuprinde doar posibilitatea folosirii unui avocat[5]. Un alt autor precizează că dreptul la apărare semnifică, în sensul său cel mai larg comprehensibil, ansamblul mijloacelor procesuale de care dispune o parte în procesul civil pentru a-şi ocroti sau realiza propriile drepturi sau interese legitime[6]. Acelaşi autor arată că dreptul la apărare nu este doar o simplă prerogativă indusă. El este un drept fundamental distinct, care induce la rându-i multiple exigenţe pentru un proces

---

[1] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 183.

[2] Declaraţia Universală a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948 prevede în art. 11 pct. 1 că „orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăţia sa va fi dovedită în mod legal în cursul unui proces public în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanţiile necesare apărării sale". Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice prevede în art. 14 pct. 3 că orice persoană acuzată de comiterea unei infracţiuni penale, are dreptul în condiţii de deplină egalitate la anumite garanţii procesuale, între care: „să dispună de timpul şi de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale şi să comunice cu apărătorul pe care şi-l alege" şi „să fie prezentă la proces şi să se apere ea însăşi sau să aibă asistenţa unui apărător ales de ea; dacă nu are apărător, să fie informată despre dreptul de a-l avea şi, ori de câte ori interesul justiţiei o cere, să i se atribuie un apărător din oficiu, fără plată dacă ea nu are mijloace pentru a-l plăti. Convenţia europeană a drepturilor omului prevede în art. 6 parag. 3 lit. b) că orice acuzat are, în special, dreptul să dispună de timpul şi de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale. Aceeaşi Convenţie prevede în art. 6 parag. 3 lit. c) că orice acuzat are, în special, dreptul „să se apere el însuşi sau să fie asistat de un apărător ales de el şi, dacă nu dispune de mijloacele necesare pentru a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiţiei o cer". Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene stabileşte în art. 48 alin. (2) că „oricărei persoane acuzate îi este garantată respectarea dreptului la apărare".

[3] În acelaşi sens, *I. Leş*, Tratat de drept procesual civil, vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 67.

[4] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, op. cit., p. 183.

[5] Ibidem.

[6] *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2010, p. 382.

echitabil şi un drept autonom european, derivat din sistemul de exigenţe prevăzute de art. 6 parag. 1 din Convenţia europeană[1].

Din redactarea art. 24 din Constituţie, rezultă că dreptul la apărare se exercită pe întreg parcursul procesului, indiferent care ar fi natura litigiului judecat de instanţa de judecată, fie direct de oricare parte aflată în litigiu, fie de un apărător ales de aceasta sau numit din oficiu[2]. Preocupările doctrinare pentru definirea dreptului la apărare sunt numeroase. Astfel, într-o altă opinie se menţionează că dreptul la apărare constă în totalitatea prerogativelor, facilităţilor şi posibilităţilor pe care, potrivit legii, le au părţile şi subiecţii procesuali principali pentru apărarea intereselor lor[3].

Alţi autori susţin că în sens material, dreptul la apărare desemnează ansamblul drepturilor şi garanţiilor procesuale instituite de lege pentru a da posibilitate părţilor să-şi apere interesele (să formuleze cereri, să ia cunoştinţă de actele aflate la dosar, să propună probe, să invoce excepţii, să pună concluzii, să exercite căi de atac etc.). În doctrina de specialitate s-a susţinut că dreptul la apărare, în sens material se realizează şi prin modul de organizare a sistemului judiciar, inclusiv a structurii controlului hotărârilor judecătoreşti netemeinice şi nelegale[4]. În sens formal, dreptul la apărare desemnează dreptul părţilor aflate în proces de a-şi angaja un apărător[5]. Din perspectiva dreptului procesual civil, s-a precizat că principiul dreptului la apărare se materializează în mai multe ipoteze, şi anume:

a) dreptul părţilor de a fi reprezentate sau, după caz, asistate, în condiţiile legii, în tot cursul procesului;

b) dreptul părţilor de a participa la toate fazele de desfăşurare a procesului, complementar dispoziţiilor art. 14 C.proc.civ., care reglementează principiul contradictorialităţii;

c) dreptul părţilor de a lua cunoştinţă de cuprinsul dosarului, de a propune probe, de a-şi face apărări, de a-şi prezenta susţinerile în scris şi oral, în condiţiile prevăzute de lege:

d) dreptul părţilor la exerciţiul căilor legale de atac, în condiţiile prevăzute de lege[6].

Art. 192 alin. (1) C.proc.civ. prevede că „pentru apărarea drepturilor şi intereselor sale legitime, orice persoană se poate adresa justiţiei prin sesizarea instanţei competente cu o cerere de chemare în judecată. În cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea poate fi făcută şi de alte persoane sau organe".

Adunarea Constituantă nu s-a limitat la simpla enunţare a dreptului la apărare în textul Legii fundamentale şi nici nu avea cum, de vreme ce tezele pentru proiectul de

---

[1] Ibidem.

[2] În acelaşi sens, *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 496.

[3] *P. Buneci* (coord.), Noul Cod de procedură penală. Note. Corelaţii. Explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 14.

[4] *I. Leş*, op. cit., p. 66.

[5] *M. Fodor*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, p. 2014, p. 107.

[6] *G.C. Frenţiu, D.-L. Băldean*, Noul Cod de procedură civilă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 20.

Constituţie au conturat o adevărată ideologie a acestui drept constituţional, prin raportarea sa la documentele universale în materie. Ca atare, dreptul la apărare este garantat constituţional şi legal prin modul cum sunt organizate şi funcţionează instanţele judecătoreşti, precum şi prin dispoziţiile procedurale prevăzute în lege şi prin asistenţa judiciară[1)].

Modul de reglementare şi garantare la nivel naţional a dreptului la apărare arată şi compatibilitatea ordinii juridice interne, raportată la dreptul respectiv, cu documente internaţionale, care de altfel se impun legiuitorului român, în măsura în care acestea sunt ratificate de statul român.

Constituţionalizarea garantării dreptului la apărare obligă Parlamentul să adopte o legislaţie procesuală în materie penală şi civilă corespunzătoare nu numai literei textului constituţional, ci şi spiritului acestuia. Pe de altă parte, Parlamentului şi Guvernului le este interzis să adopte acte normative care să îngrădească garanţiile procesuale deja stabilite prin normă constituţională. Efectul de constituţionalizare a dreptului procesual la apărare nu se limitează însă la consacrarea normativă a acestui drept într-o normă de rang constituţional, cu obligaţiile corelative de legiferare ale Parlamentului, ci cuprinde, totodată, aplicarea general obligatorie a deciziilor pronunţate de Curtea Constituţională.

În general, cele mai importante norme procesuale în materie penală şi civilă au intrat, odată cu adoptarea şi aplicarea Constituţiei din 1991, într-un susţinut proces de constituţionalizare, cu efecte pozitive asupra eficienţei actului de justiţie. Prin efectul de constituţionalizare, normele procesuale devin drepturi fundamentale ale cetăţenilor, iar acestea la rândul lor, structurează, direct sau indirect, toate celelalte drepturi procesuale[2)]. Unul dintre efectele practice imediate ale constituţionalizării dreptului la apărare, precum şi a altor drepturi procesuale în materie penală şi civilă, este dreptul de sesizare a Curţii Constituţionale cu obiecţii de neconstituţionalitate a unor dispoziţii cuprinse în legi sau ordonanţe ale Guvernului care încalcă sau nesocotesc conţinutul constituţional al reglementărilor normative respective. Instanţa de contencios constituţional va putea să constate inconsistenţa constituţională a dispoziţiilor legale care nu respectă dreptul constituţional la apărare.

Sunt multiple garanţii procesuale ale dreptului la apărare nu numai în Codul de procedură penală, ci şi în Codul de procedură civilă. Multe dintre atributele organizării şi funcţionării instanţelor judecătoreşti sunt tot atâtea garanţii ale dreptului procesual la apărare. Avem aici în vedere legalitatea, rolul activ al instanţei, egalitatea armelor, principiul contradictorialităţii, căile de atac etc.[3)] Dreptul la apărare guvernează procesul penal şi civil în toate fazele de judecată. De aceea este dificil să se enunţe într-un singur comentariu toate garanţiile procesuale ale exercitării acestui drept. Art. 10 alin. (1) C.proc.pen. în vigoare, prevede că părţile şi subiecţii procesuali principali au dreptul de a se apăra ei înşişi sau de a fi asistaţi de avocat.

Conform legislaţiei procesuale penale, titularii dreptului la apărare sunt părţile (inculpatul, partea civilă şi partea civilmente responsabilă), precum şi subiecţii

---

[1)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 496.

[2)] *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2010, p. 74.

[3)] Idem, p. 382.

procesuali principali (suspectul şi persoana vătămată)[1]. Codul de procedură penală prevede în acelaşi art. 10, că părţile, subiecţii procesuali principali şi avocatul au dreptul să beneficieze de timpul şi înlesnirile necesare pregătirii apărării[2]. Codul garantează, de asemenea, dreptul persoanei suspectate de săvârşirea unei infracţiuni, de a fi informată de îndată şi înainte de a fi ascultată, despre fapta pentru care se efectuează urmărirea penală şi despre încadrarea juridică a acesteia. În primul rând, inculpatul are dreptul de a fi informat de îndată despre fapta pentru care s-a pus în mişcare acţiunea penală împotriva sa şi încadrarea juridică a acesteia.

Sintagma „de îndată" utilizată în art. 10 alin. (3) C.proc.pen. are semnificaţia unei obligaţii legale a organului judiciar de a aduce fără întârziere la cunoştinţa persoanei care are calitatea de inculpat, toate elementele de fapt şi de drept de care aceasta are nevoia pentru a lua la cunoştinţă de fapta care i se impută şi pentru a-şi începe pregătirea apărării. În sensul art. 10 alin. (3) C.proc.pen., aducerea la cunoştinţă a faptei şi a încadrării juridice a faptei imputate persoanei suspecte de săvârşirea unei infracţiuni, trebuie realizată detaliat, precis şi complet, cu arătarea exactă a faptelor şi a textelor de lege, aşa cum sunt reţinute în ordonanţa de începere a urmăririi penale sau în cea de punere în mişcare a acţiunii penale[3].

Intră în conţinutul dreptului de apărare şi constituie o garanţie procesuală a acestuia şi obligaţia organului judiciar, de a pune în vedere suspectului şi inculpatului, înainte ca aceştia să fie ascultaţi, că au dreptul de a nu face nicio declaraţie. Alineatul final al art. 10 C.proc.pen. stipulează unul dintre principiile de bază ale aplicării dreptului: dreptul de apărare trebuie exercitat cu bună-credinţă, potrivit scopului pentru care a fost recunoscut de lege. Garanţii procesuale privind dreptul la apărare sunt prevăzute şi în Codul de procedură civilă, atât în ceea ce priveşte judecata în fond, cât şi judecata în apel, inclusiv, în faza exercitării căilor extraordinare de atac[4].

---

[1] *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 101.

[2] Textul din Cod exprimă cerinţa formulată de Convenţia europeană a drepturilor omului, în art. 6 parag. 3 lit. b), potrivit căruia „orice acuzat are, în special, dreptul să dispună de timpul şi de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale".

[3] *P. Buneci* (coord.), op. cit., p. 16.

[4] Codul prevede în art. 13, consacrat dreptului la apărare, următoarele: „(1) Dreptul la apărare este garantat. (2) Părţile au dreptul, în tot cursul procesului, de a fi reprezentate sau, după caz, asistate în condiţiile legii. În recurs, cererile şi concluziile părţilor nu pot fi formulate şi susţinute decât prin avocat sau, după caz, consilier juridic, cu excepţia situaţiei în care partea sau mandatarul acesteia, soţ ori rudă până la gradul al doilea inclusiv, este licenţiată în drept. (3) Părţilor li se asigură posibilitatea de a participa la toate fazele de desfăşurare a procesului. Ele pot să ia cunoştinţă de cuprinsul dosarului, să propună probe, să îşi facă apărări, să îşi prezinte susţinerile în scris şi oral şi să exercite căile legale de atac, cu respectarea condiţiilor prevăzute de lege. (4) Instanţa poate dispune înfăţişarea părţilor, chiar atunci când acestea sunt reprezentate".

Prin Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014 (M.Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014), Curtea Constituţională a constatat neconstituţionalitatea dispoziţiilor art. 13 alin. (2) teza a doua, care şi-au încetat efectele juridice, în temeiul art. 147 alin. (1) din Constituţie.

În practica instanţelor de judecată, precum şi în jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a pus problema asistenţei judiciare a părţilor prin avocat în faza procesuală a recursului, în condiţiile în care Codul de procedură civilă a stabilit în art. 13 alin. (2) că „în recurs, cererile şi concluziile părţilor nu pot fi formulate şi susţinute decât prin avocat sau, după caz, consilier juridic, cu excepţia situaţiei în care partea sau mandatarul acesteia, soţ ori rudă până la gradul al doilea inclusiv, este licenţiată în drept". Raţiunea acestei dispoziţii procesuale, întâlnită şi în alte legislaţii procesuale europene constă în dificultatea unei persoane nefamiliarizate cu formalismul juridic specific unui proces, de a înţelege subtilitatea conceptelor dreptului, complexitatea legilor aplicabile, tehnicitatea unor proceduri, succesiunea unor operaţiuni şi termene procedurale etc.

5.3. Dreptul de petiţionare (art. 51)

Organizarea politică a oricărei comunităţi social-umane dă naştere la un complex variat de raporturi sociale între guvernanţi şi cei guvernaţi, a căror reglementare prin norme juridice are ca obiectiv să asigure pe cât posibil, dacă nu o armonizare a intereselor specifice diferitelor categorii socio-profesionale cu cele ale statului, cel puţin instrumente eficace de aplanare ori de soluţionare a conflictelor potenţiale, generate de încălcarea drepturilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor. Nicio societate nu poate pretinde că a reuşit să satisfacă pe deplin cerinţele de grup ori personale ale oamenilor sau să împiedice abuzuri ale administraţiei publice, încălcarea unor drepturi şi interese legitime ale cetăţenilor ocrotite prin lege.

Acesta este motivul pentru care constituţiile statelor consacră, în general, accesul liber la justiţie şi dreptul oricăror persoane vătămate de o autoritate publică de a se adresa instanţelor specializate, pentru a li se recunoaşte drepturile încălcate de administraţia publică (contenciosul administrativ), ori dreptul cetăţenilor de adresa petiţii autorităţilor publice.

Spre deosebire de cele două drepturi menţionate, care presupun recurgerea la justiţie ca monopol al statului, dreptul constituţional de petiţionare are în sine şi o componentă civică, pe lângă cea de reclamaţie sau cerere de reparare a unor drepturi încălcate, adresarea de petiţii putând fi considerată şi ca o formă particulară de implicare activă a cetăţeanului în viaţa Cetăţii. Cele trei drepturi formează împreună un set de principii fundamentale ale raporturilor dintre stat şi persoanele rezidente pe teritoriul acestuia, consacrate la nivel constituţional şi internaţional prin documente recunoscute şi ratificate prin proceduri parlamentare.

În principiu, o petiţie se adresează de către cel interesat, indiferent dacă drepturile şi interesele sale legitime au fost vătămate sau nesocotite în cadrul unor raporturi sociale determinate, acelei autorităţi de stat care deţine puterea şi care are, potrivit acestei puteri, competenţa să analizeze petiţia şi să o rezolve, într-un anumit termen, potrivit dispoziţiilor legale în vigoare.

Prin constituţionalizarea dreptului de petiţionare se ating cel puţin două scopuri principale: în primul rând, se garantează dreptul cetăţenilor de a-şi exprima liber opiniile personale, sugestii, cereri, nemulţumirile, chiar şi plângerile, referitoare la activitatea diferitelor autorităţi publice sau a unor funcţionari ori demnitari ai statului;

în al doilea rând, cetățeanul care recurge la această posibilitate, este protejat de norma constituțională, împotriva oricăror acte de persecuție, sancționare și pedepsire a sa pentru petițiile adresate potrivit legii. Mai mult chiar, dacă autoritățile publice refuză să răspundă la cererile primite sub formă de petiții, adresanții acestora au deschisă calea contenciosului administrativ, reglementat de art. 52 din Constituție.

Constituționalizarea dreptului de petiționare este și o formă de garantare generală că celelalte drepturi și libertăți prevăzute în Constituție și în diferite alte legi subsecvente acesteia, pot fi exercitate în siguranță, întrucât cetățenii ale căror drepturi au fost lezate sau care sunt nemulțumiți de modul în care sunt tratați de diferite organisme ale statului, se pot adresa cu petiții autorităților și instituțiilor publice competente[1)]. Se poate spune, în consecință, că dreptul de petiționare are o funcție socială, care constă în stabilirea unei garanții constituționale aflată la îndemâna cetățenilor de a atrage atenția autorităților publice competente asupra unor situații concrete de încălcare a unor drepturi și interese legitime, fără a fi nevoie să se mai recurgă la intervenția unei instanțe judecătorești. În doctrina constituțională franceză clasică s-a susținut că dreptul de petiționare este o garanție de ordin constituțional pentru apărarea libertăților[2)].

Dreptul de petiție a fost ridicat la rang constituțional în Franța în Constituția din 1793. În art. 32 al Declarației Drepturilor Omului și ale Cetățeanului, care figura ca un preambul la Constituție, se prevedea că dreptul de a prezenta petiții deținătorilor unei autorități publice nu poate fi în nici un caz interzis, suspendat nici limitat. Art. 83 din Constituția Franței adoptată în 1799 prevedea că orice persoană are dreptul de a adresa petiții individuale oricăror autorități constituite și în mod special Tribunatului[3)]. De asemenea, art. 29 din Constituția Franței adoptată în 1852 prevedea că Senatul menține sau anulează toate actele ce-i sunt transmise ca fiind

---

[1)] În literatura de specialitate s-a menționat că dreptul de petiționare reglementat în Constituție reprezintă un drept fundamental de natură procedurală menit a garanta, sub aspect juridic, recunoașterea, exercitarea, apărarea și restabilirea altor drepturi (substanțiale sau de conținut) subiective sau legal consacrate titularilor îndreptățiți la beneficiul lor, mai ales în raport cu autoritățile ori instituțiile publice cărora le revin îndatoriri corelative (a se vedea, *I. Santai*, Noul cadru legal al activității de soluționare a petițiilor – Ordonanța Guvernului nr. 27/2002, în Dreptul nr. 6/2002).

[2)] *M. Hauriou*, Precis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923, p. 117. În România această teorie a fost îmbrățișată de profesorul Nistor Prisca (a se vedea *N. Prisca*, Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor în Republica Socialistă România, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 275-276) și *I. Muraru*, Drept constituțional, Universitatea din București, Facultatea de drept, București, 1987, p. 250-251. Teoria drepturilor-garanții a fost însă contestată în doctrina de specialitate (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 219).

[3)] Tribunatul era un organism electiv, cu atribuții în domeniul puterii legislative și a cărui principală sarcină consta în sesizarea Senatului în privința neconstituționalității legilor și a actelor Guvernului (art. 28 din Constituție). De asemenea, Tribunatul își exprima voința în legătură cu abuzurile administrației publice, cu excepția celor a căror sancționare era de competența instanțelor judecătorești, ceea ce și explică poziția sa de adresant al petițiilor transmise de cetățeni (art. 29 din Constituție).

neconstituţionale, de către guvern sau denunţate pentru acelaşi motiv, prin petiţii ale cetăţenilor.

Tezele proiectului de Constituţie dezbătute de Adunarea Constituantă în 1991 au conferit dreptului de petiţionare un conţinut constituţional, datorită căruia dreptul respectiv poate fi considerat, alături de alte drepturi şi ca o garanţie că drepturile şi interesele vitale ale cetăţenilor pot fi valorificate şi, la nevoie, apărate prin intervenţia directă a acestora, fără a se mai apela la puterea judecătorească.

Tezele pentru Capitolul II din Titlul II al proiectului de Constituţie au prevăzut că cetăţenii au dreptul de a se adresa autorităţilor publice prin petiţii semnate şi că petiţiile pot fi formulate numai în numele celor care le-au semnat. Această din urmă condiţie suplimentară pentru admisibilitatea unei petiţii, punea accentul pe justificarea legitimităţii exercitării dreptului de petiţionare în cazuri concrete.

În Concepţia Adunării Constituante dreptul de petiţionare poate fi exercitat nu numai de către cetăţeni, ci şi de către organizaţiile legal constituite, în numele colectivelor pe care le reprezintă[1)].

Adunarea Constituantă a optat pentru o reglementare larg cuprinzătoare a termenului de petiţie, impunând doar două condiţii de procedură şi anume, petiţia să fie semnată, iar conţinutul ei să fie formulat în numele semnatarilor. Această cerinţă a Legiuitorului constituant este legitimă, întrucât în felul acesta se identifică şi interesul celor care adresează o adresează o petiţie.

Dreptul de petiţionare nu este un drept constituţional nou în sistemul de drept româ-nesc. Şi constituţiile anterioare l-au consacrat într-o redactare asemănătoare, dovadă că legitimitatea sa constituţională a fost general acceptată, indiferent de forma de guvernământ şi de caracterul democratic sau totalitar al regimului politic[2)].

[1)] A se vedea Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 194.

[2)] Art. 28 din Constituţia din 1866 prevedea că „fiecare are dreptul de a se adresa la autorităţile publice prin petiţiuni subscrise de către una sau mai multe persoane, neputând însă petiţiona decât în numele subscrişilor. Numai autorităţile constituite au dreptul de a adresa petiţiuni în nume colectiv". Acelaşi text a fost menţinut şi în Constituţiile din 1923 şi 1938. Art. 34 din Constituţia din 1948 prevedea că orice cetăţean are dreptul de petiţionare, precum şi dreptul de a cere organelor prevăzute de legi trimiterea în judecată a oricărui funcţionar public, pentru infracţiunile săvârşite în timpul serviciului. Constituţia din 1952 nu a mai păstrat acest drept, dar prin Hotărârea Consiliului de Miniştri nr. 4012/1953 a fost reglementat dreptul cetăţenilor de a adresa reclamaţii şi sesizări organelor de partid şi de stat. Constituţia din 1965 a prevăzut în art. 34 că dreptul de petiţionare este garantat. Organele de stat au obligaţia de a rezolva petiţiile cetăţenilor privind drepturi şi interese personale sau obşteşti. În dezvoltarea textului constituţional, Consiliul de Stat a adoptat Decretul nr. 534/1966 cu privire la primirea, examinarea şi rezolvarea cererilor, reclamaţiilor, sesizărilor şi propunerilor cetăţenilor (B.Of. nr. 38 din 24 iunie 1966 şi aprobat prin Legea nr. 21/1966). Ulterior, pe baza hotărârii Plenarei Comitetului Central al PCR din 22-23 martie 1978 cu privire la activitatea de rezolvare a propunerilor, sesizărilor, reclamaţiilor şi cererilor oamenilor muncii, Marea Adunare Naţională a adoptat Legea nr. 1/1978 privind activitatea de rezolvare a propunerilor, sesizărilor, reclamaţiilor şi cererilor oamenilor muncii (B.Of. nr. 24 din 24 martie 1978), care a rămas în vigoare şi sub regimul constituţional stabilit în 1991, fiind abrogată expres prin Legea nr. 7/1998 privind declararea ca abrogate a unor acte normative

Potrivit textului constituțional, titularii dreptului de petiționare sunt cetățenii români[1] și organizațiile legal constituite și înregistrate în statul român. În doctrina de specialitate s-a susținut, pe deplin întemeiat, că dispozițiile art. 51 și ale O.G. nr. 27/2002 ar trebui înțelese în mod extensiv întrucât beneficiul lor ar reveni tuturor persoanelor fizice (cetățeni români sau străini), inclusiv subiectelor colective de drept, depășind prin sfera de cuprindere gama obișnuită a așa-numitelor drepturi exclusiv cetățenești sau ale celor fundamentale ale omului[2]. Întrucât textul constituțional se referă în general la cetățeni, se poate deduce că aceștia au dreptul să adreseze petiții în mod individual, dar nimic nu împiedică ca ei să se asocieze (nu în sensul art. 40 din Constituție) în grupuri de petiționari, cu condiția ca fiecare membru al grupului să semneze petiția respectivă. O.G. nr. 27/2002 prevede în art. 7 că petițiile anonime sau cele în care nu sunt trecute datele de identificare ale petiționarului nu se iau în considerare și se clasează.

În afară de cetățeni, pot adresa petiții și organizațiile legal constituite. Nici Constituția nici O.G. nr. 27/2002 nu precizează înțelesul termenului de „organizație legal constituită". În tăcerea Legiuitorului constituant și a celui ordinar și ținând seama de scopul reglementării dreptului de petiționare, considerăm că putem acorda termenului de organizație legal constituită, sensul cel mai larg. Intră în această categorie, organizații neguvernamentale (fundații, asociații, cluburi), media etc.

Tratatul de la Maastricht recunoaște cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene dreptul de a adresa Parlamentului European petiții referitoare la domeniile de activitate ale Uniunii în condițiile prevăzute de art. 194 TCE. În virtutea acestui text, cetățenii Uniunii pot să se adreseze, deopotrivă, și Mediatorului European[3]. În doctrina de specialitate s-a menționat că petiția, care trebuie să fie întocmită într-una

---

(M.Of. nr. 9 din 13 ianuarie 1998). Art. 8 din Legea nr. 1/1978 prevedea că dreptul de petiționare se exercită prin propuneri, sesizări, reclamații și cereri adresate organelor puterii de stat, ale administrației de stat, organelor judecătorești, organelor procuraturii, instituțiilor, unităților economice de stat, precum și organizațiilor cooperatiste și celorlalte organizații obștești. Se observă, așadar, sfera foarte largă de entități cărora cetățenii le puteau adresa petiții. Într-un alt text (art. 2) Legiuitorul includea, alături de organele și instituțiile menționate în art. 8 și structurile PCR, cărora cetățenii li se puteau adresa cu orice probleme de interes personal, cerând soluționarea acestora potrivit prevederilor legale.

[1] Curtea Constituțională a constatat în jurisprudența sa că dispoziția cuprinsă în art. 47 din Constituție (devenit prin renumerotare, în urma revizuirii constituționale din 2003, art. 51) „are în vedere persoane care au calitatea de cetățean român" (a se vedea decizia Curții Constituționale nr. 151 din 17 aprilie 2003, publicată în M.Of. nr. 290 din 25 aprilie 2003). În ceea ce ne privește, considerăm că dreptul de petiționare are vocația, de a fi invocat și de persoane care nu au cetățenia statului român. Avem în vedere, de pildă, cazul ipotetic în care un grup de persoane care nu au cetățenia română, dar care s-au stabilit în România cu respectarea condițiilor legale, ar intenționa să adreseze Parlamentului sau Guvernului o petiție cuprinzând doleanțe, plângeri cu privire la modul în care sunt tratați de unele autorități publice sau în care să propună statului român modificarea unor reglementări normative care îi privesc.

[2] *I. Santai*, op. cit., p. 4.

[3] *J. Rideau*, Droit institutionnel de l'Union et des Communautes Europeennes, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 287.

dintre limbile oficiale ale Comunităţii, poate fi prezentată într-o simplă scrisoare. Aceasta trebuie să privească, în mod direct pe autorul sau pe autorii ei şi să se refere în mod obligatoriu la domenii de activitate ale Comunităţii[1]. Şi Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede în art. 44 că orice cetăţean al Uniunii şi orice persoană fizică şi juridică care are reşedinţa sau sediul social într-un stat membru, are dreptul de a adresa petiţii Parlamentului European. Regulamentul intern al Parlamentului European extinde, prin art. 174, aria adresării petiţiilor, la domeniile de activitate ale Uniuni Europene, ceea ce înseamnă, aşa cum s-a apreciat în doctrină, că petiţiile se pot referi şi la probleme ce ţin de cel de al doilea şi al treilea pilon al Uniunii Europene[2].

Dreptul de petiţie astfel reglementat nu are o legătură funcţională cu dreptul constituţional înscris în art. 51 din Legea fundamentală, dar creează în beneficiul cetăţenilor români o posibilitate suplimentară de completare şi protejare a drepturilor lor ca cetăţeni europeni sau ale unor colectivităţi la nivelul Parlamentului European. Din momentul în care România a devenit stat membru al Uniunii Europene, se înţelege că cetăţenii români sunt direct interesaţi de politicile comunitare, precum şi de activităţile desfăşurate în cadrul Parlamentului European.

5.4. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art. 52)

Prin conţinutul său, art. 52 din Constituţie oferă celui vătămat într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ emis de către o autoritate publică sau prin nesoluţionarea în termen legal a unei cereri adresate acesteia, posibilitatea de a se adresa justiţiei pentru a obţine recunoaşterea dreptului sau a interesului legitim, anularea actului, precum şi repararea prejudiciului ce i s-a produs. Fiind vorba de o jurisdicţie administrativă, acţiunea în justiţie a celui vătămat într-un drept al său, se află sub incidenţa art. 21 alin. (4), potrivit căruia, jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite.

Tezele pentru Capitolul II din Titlul II al proiectului de Constituţie, consacrat drepturilor şi îndatoririlor fundamentale, au prevăzut că „orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, cunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorităţi administrative de a-i rezolva cererea referitoare la un asemenea drept, se poate adresa instanţei judecătoreşti competente pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Se consideră refuz nejustificat de rezolvare a cererii la un drept recunoscut de lege şi faptul de a nu se răspunde petiţionarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu este prevăzut un alt termen. Excepţiile de la exercitarea acestui drept, precum şi condiţiile specifice pentru soluţionarea cererii persoanei vătămate, se stabilesc prin lege"[3]. Din tezele expuse, rezultă mai multe idei, care au făcut obiectul dezbaterii legiuitorilor constituanţi:

---

[1] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 1037. Recursul la opinii, menţionează autorul citat, pare a fi un mijloc deosebit de eficace pentru a proteja, în special, drepturile fundamentale.

[2] *O. Ţinca*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 81.

[3] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 194.

a) orice persoană fizică sau juridică poate fi titularul acțiunii în contencios administrativ;

b) au vocația să invoce acțiunea în contencios cetățenii români și străini, persoanele juridice române, precum și persoanele juridice străine cu sediul în România;

c) drepturile încălcate trebuie să fi fost recunoscute într-un act normativ având forța juridică a legii;

d) sunt ocrotite drepturile încălcate printr-un act administrativ;

e) face obiectul acțiunii în contencios administrativ și refuzul nejustificat al unei autorități administrative de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept recunoscut prin lege de statul român;

f) competența judecării în contencios aparține exclusiv puterii judecătorești;

g) persoana vătămată este îndreptățită să pretindă anularea actului, recunoașterea dreptului încălcat și repararea pagubei;

h) revine Parlamentului dreptul suveran de a reglementa excepțiile de la exercitarea dreptului oricăror persoane de a ataca în contencios administrativ, condițiile specifice soluționării cererii, precum și competența instanțelor judecătorești.

Legea fundamentală adoptată în 1991 a preluat aceste teze și a creat un cadru juridic de nivel constituțional pentru reglementarea contenciosului administrativ[1]. Constituția a extins dreptul la acțiune în contencios administrativ la prefecți, care potrivit art. 122 alin. (4)[2] pot ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept prin voința Adunării Constituante. În fine, Constituția a prevăzut în art. 72 alin. (2) lit. f), devenit prin republicarea acesteia, în urma revizuirii din 2003, art. 73 alin. (2) lit. k) că reglementarea contenciosului administrativ este de domeniul legilor organice.

În procedura de revizuire a Constituției, finalizată în 2003, dispozițiile art. 48 din textul constituțional adoptat în 1991 au fost modificate, într-o primă formă, de Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției, la care au formulat amendamente membri ai Camerei Deputaților[3]. Față de forma anterioară a textului art. 48, votată în 1991, amendamentele Comisiei au prevăzut că pot fi vătămate nu numai drepturile unei persoane, ci și interesele legitime ale acesteia, urmând ca persoana respectivă să facă dovada interesului legitim încălcat.

---

[1] A se vedea, pentru o analiză generală, *A. Negoiță*, Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991.

[2] Renumerotat ca art. 123 alin. (4) în textul Constituției revizuite și republicate.

[3] Propunerile făcute de Comisie au avut următorul conținut: „(1) Persoana vătămată într-un drept al său, ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. (2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege.

(3) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului nu înlătură, în condițiile legi, răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință". Se observă că în amendamentul propus de Comisie nu există nicio referire la exercitarea funcției cu gravă neglijență.

Totodată, s-a prevăzut că limitele şi condiţiile exercitării dreptului unei persoane de a se adresa instanţelor de judecată sunt stabilite nu de o lege organică, aşa cum stabilise anterior Adunarea Constituantă, ci de o lege ordinară şi, în fine, că răspunderea patrimonială a statului se angajează nu numai pentru erorile judiciare comise în procesele penale, ci în toate procesele. Cel mai important amendament, s-a referit la instituirea răspunderii magistraţilor care şi-au exercitat funcţia cu rea-credinţă pentru săvârşirea de către aceştia a unei erori judiciare pe seama unei persoane, producându-i astfel un prejudiciu.

În urma revizuirii constituţionale din 2003, art. 125 din textul Constituţiei aprobate prin referendum naţional în 1991, a fost modificat şi completat. Una dintre completările aduse art. 125, devenit art. 126 în urma republicării Constituţiei revizuite, are următorul cuprins: „(6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepţia celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi a actelor de comandament cu caracter militar. Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale".

Este de observat că textul citat introduce un termen nou în materie de contencios, şi anume, „instanţe de contencios administrativ". Până în prezent nu au fost înfiinţate astfel de instanţe, competenţa de a primi şi soluţiona cererile persoanelor vătămate prin acte administrative revenind secţiilor specializate ale instanţelor de drept comun.

Termenul de contencios, cu rădăcină semantică în verbul latin *contendo, ere*, (a căuta să obţină ceva, a cere cu stăruinţă, a solicita, a pune faţă în faţă) este utilizat în dreptul administrativ pentru a delimita căile de atac jurisdicţionale împotriva actelor şi operaţiunilor administrative, de recursurile administrative obişnuite[1]. În doctrina românească interbelică de drept administrativ, contenciosul administrativ a fost definit ca totalitate a litigiilor născute între particulari şi administraţiunile publice, cu ocazia organizării şi funcţionării serviciilor publice şi în care sunt puse în cauză reguli, principii şi situaţiuni juridice aparţinând dreptului public[2]. În doctrina recentă, noţiunea de contencios administrativ este privită într-un sens larg şi într-un sens restrâns.

În sens larg, prin contencios administrativ se înţeleg litigiile de competenţa instanţelor judecătoreşti, dintre un organ al administraţiei publice, respectiv un funcţionar public sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, şi un alt subiect de drept, pe de altă parte, în care organul administraţiei publice sau funcţionarul public apare ca purtător al autorităţii publice. În sens restrâns, termenul de contencios administrativ desemnează litigiile de competenţa secţiilor de contencios administrativ ale instanţelor judecătoreşti[3]. Potrivit unei alte opinii, noţiunea de contencios administrativ ar desemna ansamblul litigiilor juridice născute cu ocazia exercitării activităţii executive în măsura în care pun în cauză acte

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 486.

[2] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 33.

[3] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 489.

ale autorităților de stat competente să o îndeplinească[1]. Același autor definește contenciosul administrativ ca ansamblu de reguli de drept prin care sunt soluționate de organele competente ale statului, litigiile juridice care pun în cauză acte ale administrației de stat[2].

În înțelesul Legii nr. 554/2004 [art. 2 alin. (1) lit. f)], termenul de contencios administrativ, se referă la activitatea de soluționare de către instanțele de contencios competente potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul legii menționate, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Art. 52 alin. (2) din Constituție conferă Parlamentului atribuția de a stabili prin lege organică condițiile și limitele exercitării dreptului de a declanșa acțiunea în contencios administrativ. Constituantul nu a dorit să intervină în detaliile soluționării cererilor persoanelor îndreptățite să invoce acțiunea în contencios administrativ, datorită diversității situațiilor în care s-ar impune o astfel de acțiune. Singura condiție fixată de Legiuitorul constituant este respectarea de către forul legislativ a caracterul de lege organică prin care se stabilesc condițiile legale ale exercitării acțiunii în contencios, inclusiv, limitele exercitării dreptului, ca atare.

Forța juridică a legii organice, care transpune voința legislativă a Parlamentului în materie de contencios administrativ, arată importanța pe care Adunarea Constituantă a acordat-o acestei probleme complexe a raporturilor între cei care administrează treburile publice și cei administrați, adică cetățenii în multitudinea relațiilor acestora cu statul.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede în art. 1 alin. (1) că „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public"[3].

---

[1] *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 169.

[2] Idem, p. 168-169.

[3] Termenul de „interes legitim public" depășește intenția Legiuitorului constituant, care se referă la persoană în înțelesul de persoană fizică, de cetățean și la interesele sale. Art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 definește termenul de interes legitim public, ca interes care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competențelor autorităților publice. Din punct de vedere sociologic, termenul de interes are sensuri variate. Este extrem de greu să definești interesele sociale și cu atât mai mult să cuantifici afectarea interesului public, atunci când acesta vizează democrația constituțională, satisfacerea nevoilor comunitare sau garantarea drepturilor și libertăților cetățenești. Interesul public este legat de interesele naționale, ori acestea sunt definite, exprimate, prin voința

Din textul citat, care preia practic cu mici modificări enunţul constituţional cuprins în art. 52 al Legii fundamentale, rezultă condiţiile de admisibilitate ale unei acţiuni în contencios, cauzată de consecinţele unei acţiuni ilegale a unei autorităţi publice. Ele se referă la părţile aflate în litigiu, la subiectele de sezină, adică cine este îndreptăţit să sesizeze instanţa de contencios administrativ, la obiectul acţiunii de contencios, actele supuse controlului de legalitate, precum şi actele exceptate de la acţiunea în contencios administrativ şi la stabilirea instanţei competente să soluţioneze conflictul.

Cât priveşte părţile aflate în conflict, acestea sunt, pe de o parte, autoritatea publică care a emis actul administrativ prin care s-au încălcat drepturile sau interesele legitime ale unei persoane fizice sau juridice. Partea vătămată poate fi orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică prin actul administrativ emis de aceasta sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri [art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004]. Legea asimilează persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular de drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organisme sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Autoritatea publică acţionată în justiţie poate fi orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care este supusă unui regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public, inclusiv persoane juridice de drept privat care au obţinut statut de utilitate publică sau care sunt autorizate să presteze un serviciu public în regim de putere publică. Au drept de sesizare în materie de contencios administrativ şi Avocatul Poporului în virtutea prerogativelor sale constituţionale de apărare a drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice.

Scopul urmărit prin intentarea acţiunii judiciare este enunţat chiar în art. 52 din Constituţie: recunoaşterea dreptului sau a interesului legitim încălcat, anularea actului administrativ ilegal şi repararea pagubei pricinuite prin aplicarea actului administrativ ilegal. Actele administrative supuse controlului de contencios sunt de o mare diversitate. Intră în această categorie, prin voinţa Adunării Constituante [art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală] şi ordonanţele Guvernului sau, după caz, dispoziţii cuprinse în ordonanţe a căror neconstituţionalitate a fost constatată de Curtea Constituţională.

În înţelesul Legii nr. 554/2004 prin act administrativ se înţelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a unei legi, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice. Legea asimilează actelor administrative, în ceea ce priveşte obiectul ei de reglementare, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate

---

corpului electoral de Parlament, în primul rând. A se vedea pentru o critică a introducerii în Legea nr. 554/2004 a dreptului Ministerului Public de a intenta o acţiune în contencios administrativ, motivată de încălcarea unui interes legitim public, prin emiterea unui act administrativ, *T. Drăganu*, Câteva reflecţii pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004.

publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice. În principiu, acte administrative emit autorităţile puterii executive. Sunt însă şi acte administrative care provin de la structuri parlamentare şi ale puterii judecătoreşti, emise de acestea în executarea unor dispoziţii legale, care au un caracter administrativ. Aceste acte administrative pot fi atacate în contencios administrativ.

Poate face obiectul unei acţiuni în contencios administrativ şi nesoluţionarea, în termenul prevăzut de lege, a unei cereri îndreptăţite a unei persoane fizice sau juridice, pe care aceasta a depus-o spre soluţionare unei autorităţi publice competente. Este asimilat unui act administrativ ilegal, atacabil în faţa unei instanţe de contencios administrativ, refuzul nejustificat al unei autorităţi publice de a soluţiona cererea unei persoane.

Legea nr. 554/2004 asimilează refuzului nejustificat şi nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii îndreptăţite a unei persoane sau, după caz, a plângerii prealabile. Art. 126 alin. (6) din Constituţie exceptează de la controlul judecătoresc al actelor administrative, actele care privesc raporturile cu Parlamentul,[1)] precum şi actele de comandament militar[2)]. În fine, în sistemul nostru judiciar nu au fost create instanţe specializate pentru judecarea litigiilor de contencios administrativ. La instanţele de drept comun (la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, la curţile de apel şi tribunale) există secţii de contencios administrativ şi fiscal, cărora le revine competenţa de judecată în materie de contencios administrativ.

Răspunderea statului pentru daunele suferite de particulari, datorate erorilor judiciare, este o problemă de echitate socială care interesează nu numai statele, ca titulare ale monopolului justiţiei, ci întreaga comunitate internaţională, dovadă în acest sens fiind şi Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice adoptat de Adunarea generală a ONU în 1966, care în art. 14 parag. 6 prevede că atunci „când o condamnare penală definitivă este ulterior anulată sau se acordă graţierea, deoarece un fapt nou sau nou-descoperit dovedeşte că s-a produs o eroare judiciară, persoana care a suferit o pedeapsă în urma acestei condamnări va primi o indemnizaţie în conformitate cu legea, afară de cazul când s-a dovedit că nedescoperirea în timp util a faptului necunoscut îi este imputabilă ei, în întregime sau în parte"[3)].

Textul din Pact a fost reluat şi reconfirmat în art. 3 din Protocolul nr. 7 la Convenţia europeană a drepturilor omului, adoptat în 1984. În concordanţă cu documentele internaţionale evocate, Codul român de procedură penală în vigoare, reglementează pe larg procedura reparării pagubei materiale sau a daunei morale în caz de

---

[1)] În sensul Legii nr. 554/2004, prin acte care privesc raporturile cu Parlamentul se înţeleg actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuţiilor sale, prevăzute de Constituţie sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.

[2)] Prin acte de comandament cu caracter militar, Legiuitorul înţelege actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar [art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004].

[3)] *A. Năstase, B. Aurescu*, Drept internaţional contemporan, Texte esenţiale, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 2000, p. 269.

eroare judiciară sau în caz de privare nelegală de libertate ori în alte cazuri (art. 538-542). În art. 542, Codul de procedură penală reglementează acţiunea în regres pe care statul o poate intenta împotriva persoanei care, cu rea-credinţă sau din culpă gravă, a provocat eroarea judiciară[1)].

În afara răspunderii patrimoniale a autorităţilor publice pentru daunele cauzate particularilor prin acte administrative, Constituţia enunţă în art. 52 alin. (3) principiul răspunderii patrimoniale a statului pentru prejudiciile cauzate de procurori şi judecători prin erorile judiciare făcute de aceştia în dosarele pe care le-au soluţionat[2)]. Dacă în primul caz răspunderea este asumată de autoritatea emitentă a actului administrativ, în al doilea caz, răspunde statul ca atare, prin Ministerul Finanţelor Publice.

Daunele provocate particularilor[3)] pot fi, după caz, materiale sau morale. Esenţial este ca persoana să se considere vătămată printr-un act administrativ care i-a încălcat un drept sau interes legitim, instanţa de contencios urmând să constate ilegalitatea actului şi existenţa vătămării. Instanţa va estima, totodată, întinderea şi valoarea prejudiciului produs şi va hotărî modul de reparare a pagubei.

Înainte de a fi o problemă care cere o soluţie de principiu sub forma unei norme constituţionale sau legale, răspunderea judecătorilor şi procurorilor pentru modul în care îşi exercită atribuţiile, este o problemă de deontologie juridică şi, totodată, profesională, precum şi una de cultură politică şi de educaţie civică, aspect asupra căruia juriştii se concentrează, din păcate, mai puţin. Factorii interesaţi de problematica răspunderii magistraţilor sunt statul, care deţine monopolul justiţiei, cetăţeanul ca parte şi beneficiar al actului de justiţie şi magistratul, care instrumentează şi înfăptuieşte justiţia, fie ca procuror, fie ca judecător[4)].

[1)] Art. 542 C.proc.pen. prevede următoarele: „(1) În cazul în care repararea pagubei a fost acordată potrivit art. 541, precum şi în situaţia în care statul român a fost condamnat de către o instanţă internaţională pentru vreunul dintre cazurile prevăzute la art. 538 şi 539, acţiunea în regres pentru recuperarea sumei achitate poate fi îndreptată împotriva persoanei care, cu rea-credinţă sau din culpă gravă, a provocat situaţia generatoare de daune sau împotriva instituţiei la care aceasta este asigurată pentru despăgubiri în caz de prejudicii provocate în exerciţiul profesiunii. (2) Statul trebuie să dovedească în cadrul acţiunii în regres, prin ordonanţa procurorului sau hotărâre penală definitivă, că cel asigurat în condiţiile alin. (1) a produs cu rea credinţă sau din culpă gravă profesională eroarea judiciară sau privarea nelegală de libertate cauzatoare de prejudicii".

[2)] Modificarea alineatului final al art. 48 din textul Constituţiei adoptate în 1991, a dat curs unei realităţi judiciare care a apărut după intrarea în vigoare a Constituţiei: statul român a fost obligat să plătească sume importante de bani unor particulari, care i-au intentat proces civil la CEDO şi au câştigat. În noua formulare, alin. (3) al art. 48, devenit art. 52 alin. (3) în urma renumerotării Constituţiei după revizuirea acesteia în 2003, prevede alături de răspunderea statului, nelimitată de natura procesului în care este parte ca pârât, şi răspunderea magistraţilor care şi-au exercitat funcţia cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă, săvârşind astfel, erori judiciare.

[3)] Înţelegem aici termenul de particulari orice persoană fizică sau juridică ale cărei drepturi sau interese legitime ocrotite de stat au fost prejudiciate material ori moral prin emiterea unui act administrativ ilegal.

[4)] Problematica răspunderii magistraţilor vizează exclusiv politica penală a statului realizată în colectiv de Guvern şi de Parlament. Puterea judecătorească nu face politică penală,

Un alt factor care nu rămâne indiferent în faţa problematicii responsabilităţii magistraţilor, este Parlamentul, care legiferează formele de răspundere în această materie. În cazul unei erori judiciare, fiecare dintre cei patru factori implicaţi are propria explicaţie asupra erorii. De aceea, problematica răspunderii magistraţilor trebuie abordată, cel puţin, la nivel teoretic fără pasiuni şi încrâncenare, fără prejudecăţi, dar şi fără pretenţii că actul de justiţie este infailibil şi că judecătorul nu poate să greşească şi dacă totuşi greşeşte, vina lui poate fi îndreptată printr-o altă procedură judiciară, sau minimalizată printr-o „acoperire" de castă.

Atunci când vorbim despre dreptul persoanei vătămate printr-o eroare judiciară şi, în consecinţă, de răspunderea statului pentru erori judiciare şi de acţiunea în regres pe care acesta o are la dispoziţie împotriva procurorului sau judecătorului care şi-a exercitat funcţiile cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă, trebuie să avem în vedere, aşadar, o viziune echilibrată, care să dea satisfacţie cetăţeanului vătămat, dar să nu afecteze chiar ideea de justiţie.

În cazul în care se impune răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate de judecători sau procurori, prin săvârşirea de către aceştia a unor erori judiciare cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă, statul are o acţiune în regres împotriva magistraţilor vinovaţi, preluată din legislaţia procesuală şi transpusă într-o normă de rang constituţional.

§6. Noţiunea de îndatoriri fundamentale

Îndatoririle fundamentale sunt corelative drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Caracterul corelativ al îndatoririlor cetăţeneşti faţă de drepturi este pe deplin justificat şi nicio persoană fizică sau juridică nu se poate prevala doar de drepturi, fără a-şi asuma şi obligaţii corespunzătoare. Aceasta înseamnă că Legiuitorul constituant le-a conferit o egală atenţie.

Îndatoririle fundamentale sunt esenţiale, vitale pentru stat, în aceeaşi măsură în care drepturile şi libertăţile sunt esenţiale pentru individ.

Statul ar fi redus la o abstracţie, la o formă fără fond dacă nu i se oferă instrumentele conservării şi dezvoltării sale. Or, aceste instrumente i le oferă în parte cetăţenii săi, prin asumarea conştientă şi înfăptuirea de către aceştia a îndatoririlor lor fundamentale.

Bizuindu-se pe proprii cetăţeni, statul se întăreşte continuu, garantând, la rândul său, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti proclamate în Constituţie.

Legiuitorul constituant a prevăzut două categorii de destinatari ai îndatoririlor fundamentale: cetăţenii statului român, pe de o parte, şi cetăţenii străini, precum şi apatrizii rezidenţi în România, pe de altă parte.

---

ci o aplică, potrivit atribuţiilor Ministerului Public şi instanţelor judecătoreşti. Orice demers întreprins de magistraţi privind modul în care Guvernul şi Parlamentul stabilesc răspunderea acestora nu are vreun temei legal, atâta vreme cât o astfel de reglementare nu este de natură să afecteze independenţa judecătorilor sau să încalce atribuţiile şi statutul procurorilor.

Cetăţenilor români li se rezervă în exclusivitate îndatoriri specifice, cum ar fi: fidelitatea faţă de ţară; îndeplinirea cu bună-credinţă a funcţiilor publice încredinţate; apărarea ţării; contribuţia la cheltuielile publice.

Alte îndatoriri fundamentale angajează deopotrivă pe cetăţenii români, ca şi pe cetăţenii străini şi apatrizii aflaţi pe teritoriul ţării. Astfel, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este o îndatorire general-obligatorie. De asemenea, exercitarea cu bună-credinţă a drepturilor şi libertăţilor constituţionale este o obligaţie generală.

Constituţia prevede următoarele îndatoriri fundamentale:

a) fidelitatea faţă de ţară;

b) respectarea Constituţiei şi a legilor;

c) apărarea ţării;

d) contribuţiile financiare;

e) exercitarea cu bună-credinţă a drepturilor şi libertăţilor.

6.1. Fidelitatea faţă de ţară (art. 54)

Conceptul de ţară se situează, din punct de vedere semantic, între doi termeni: stat şi patrie, fiecare dintre ele având un înţeles propriu, dar şi sensuri care îi aproprie până la a fi considerate sinonime. Problema delimitărilor conceptuale ale termenilor folosiţi de Constituţie nu este o simplă problemă de tehnică legislativă sau de eleganţă a exprimării legiuitorului, ci de precizare corectă a conţinutului cuvintelor, mai ales a celor care au implicaţii juridice în normarea unor raporturi sociale de putere.

Primul termen are, fără nicio îndoială, un conţinut juridic clar. Sensul său cel mai amplu este conferit de norme constituţionale, statul fiind, din punct de vedere al teoriei dreptului constituţional, rezultatul împletirii a trei elemente disparate, dar care împreună configurează chiar noţiunea de stat. Ne referim la teritoriu, populaţie şi putere suverană, ca elemente constitutive ale statalităţii.

Într-o definiţie de dicţionar explicativ, *ţara* este teritoriul locuit de un popor organizat din punct de vedere politic într-un stat[1]. Privită din această perspectivă, ţara apare ca unul dintre elementele constitutive ale statului. Nu insistăm mai mult asupra acestei teme. Patria, ca şi termenul de ţară, nu are un conţinut juridic propriu-zis. Potrivit aceluiaşi dicţionar explicativ, patria are semnificaţia de ţară comună membrilor unei naţiuni care sunt legaţi, individual şi colectiv, prin interese istorice, psihologice, culturale etc. Tot astfel, patria ar fi mediul politic, social şi cultural în care trăieşte un popor[2]. Potrivit acestei definiţii, patria capătă conotaţii de stat.

După cum se poate observa foarte limpede, există o interferenţă semantică între conceptele de stat, ţară şi patrie, ceea ce poate duce la confuzii între cei trei termeni din perspectiva alin. (1) al art. 54 din Constituţie, potrivit căruia „Fidelitatea faţă de ţară este sacră". Dacă înţelegem prin noţiunea de *ţară* termenul de *stat*, ar însemna că cetăţenii români au îndatorirea sacră de a fi fideli statului român în cuprinderea

---

[1] Dicţionar explicativ al limbii române, Ed. Gunivas, Chişinău, 2007, p. 2093.

[2] Idem, p. 1394.

tuturor semnificațiilor sale politice, juridice, administrative, culturale, economice etc. Este vorba de regimul politic, de ordinea constituțională, de sistemul de drept, de caracterele și atributele constituționale ale statului român, de concepția în care sunt consacrate și garantate drepturile și libertățile fundamentale ale omului etc. Dacă așa este, îndatorirea de fidelitate capătă nuanțe extrem de delicate.

Ne referim, de pildă, doar la poziția UDMR exprimată constant și cu aceeași determinare din 1990 până în prezent, de neacceptare, în cadrul dezbaterilor parlamentare, a caracterului național al statului român. Nu ne mai referim și la manifestări politice locale ale unor lideri și reprezentanți ai aceleiași formațiuni sau ai unor organizații civice, care pot fi catalogate clar ca lipsă de fidelitate față de statul român[1)].

Pe aceeași linie de gândire, ne referim la segmente de populație care nu agreează regimul politic semiprezidențial sau forma de guvernământ republicană, care nu împărtășesc ideea că România ar fi un stat de drept organizat pe principii ale democrației constituționale. Să mai dăm un exemplu: membrii Adunării Constituante aflați în opoziție au votat în 1991 împotriva adoptării Constituției, dar fiecare dintre aceștia, numiți ulterior în funcții publice sau îndeplinind diferite demnități în statul român, au respectat dispozițiile Legii fundamentale, dovedind că sunt loiali statului.

Dacă înțelegem termenul de țară într-un sens mai apropiat celui de patrie, îndatorirea de fidelitate capătă semnificații mai apropriate de voința legislativă a Adunării Constituante. Potrivit aceluiași dicționar explicativ, fidelitatea înseamnă statornicie, convingere, devotament. Atunci când au constituționalizat îndatorirea de fidelitate față de țară, legiuitorii constituanți au avut în vedere, de fapt, loialitatea cetățenilor români față de statul român. Loialitatea este însușirea cuiva de a fi sincer, cinstit, leal, de a-și îndeplini corect și cu devotament obligațiile, de a-și respecta cuvântul[2)].

Potrivit dicționarului de psihologie socială, loialitatea este definită ca fiind relația de esență psihosocială, manifestată cu sinceritate, în probitate și atașament durabil față de principii social-morale, față de instituțiile sociale ca și față de reprezentanții acestora ori față de ideile și concepțiile ce le propagă[3)].

Un sens al termenului de loialitate, reținut din perspectivă enciclopedică, arată că în politologie, prin loialitate se înțelege respectarea prescripțiilor legilor și ale celorlalte acte normative, credința în justețea legilor și a puterii existente (uneori, doar în mod formal), îndeplinirea obligațiilor asumate în calitate de cetățean față de patrie, supunerea față de organele puterii de stat sau față de statutul și normele unei

---

[1)] Arborarea drapelului în doliu pe clădiri administrative în ziua de 1 decembrie, 24 ianuarie (cum s-a întâmplat și în 2017) sau cu prilejul altor evenimente, aniversări publice ori alte manifestări legate de istoria poporului român, nu este o dovadă de fidelitate față de statul român. În aceeași categorie de acțiuni îndreptate împotriva ordinii constituționale a statului român și care nu reflectă fidelitatea față de țară, în sensul art. 54 din Constituție, includem și repetatele încercări de constituire a unei autonomii teritoriale a unor segmente de populație în considerarea identității lor etnice, ultima dintre acestea fiind inițiativa legislativă cetățenească privind Statutul de autonomie al Ținutului Secuiesc (Szekelyfold – Terra Seculorum) (M.Of. nr. 66 din 26 ianuarie 2017).

[2)] Idem, p. 1062.

[3)] Dicționar de psihologie socială, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 133.

organizaţii politice la care individul aderă sau din care face parte[1]. Există şi un sens al *loialităţii politice* ca fiind atitudinea de sinceritate şi de respectare a cuvântului dat din partea cetăţenilor faţă de legi, norme, instituţii, în îndeplinirea obligaţiilor faţă de patrie[2].

Este relevant, din acest punct de vedere, sensul de dicţionar al cuvântului *loialist*: persoană credincioasă unui regim politic (loialism înseamnă „fidelitate faţă de un regim politic"). Dacă comparăm termenul constituţional de fidelitate cu cel de loialitate, vedem că mai apropiat de sensul alin. (1) al art. 54 este termenul de loialitate decât cel de fidelitate[3]. Cred că sensul corect al îndatoririi prevăzute în art. 54 din Constituţie ar trebui să fie cel de loialitate, ci nu cel de fidelitate. De altfel, art. 8 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 21/1991, republicată, prevede că persoana care solicită cetăţenia română trebuie să dovedească prin comportament, acţiuni şi atitudine loialitate faţă de statul român.

Să mă explic. În ceea ce îi priveşte pe parlamentarii UDMR, se poate aprecia că, în general, aceştia au fost şi sunt loiali statului român în sensul art. 54 din Constituţie, chiar şi atunci când fidelitatea lor faţă de ţară a fost şi este diferită de cea a celorlalte segmente ale populaţiei.

Rămâne de discutat sacralitatea fidelităţii faţă de ţară. Utilizarea termenului de „sacru" asociat termenului de fidelitate apare ca o blasfemie. Sigur, putem folosi şi termenul de sacru în propoziţia votată de Adunarea Constituantă, dar numai într-o exprimare de adâncă simţire şi vibraţie patriotică a unor oameni obişnuiţi, cu comportament emoţional, dar nu a unor eruditi legiuitori[4].

Citit în substanţa sa, art. 54 din Constituţie enunţă două idei principale: prima, cetăţenii români au îndatorirea, am spune înalta îndatorire, de a fi loiali, corecţi faţă de statul român; a doua, cetăţenii români cărora le sunt încredinţate demnităţi şi funcţii publice, sunt datori să-şi îndeplinească cu credinţă obligaţiile ce le revin[5].

---

[1] Mica enciclopedie de politologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977, p. 272.

[2] *S. Tămaş*, Dicţionar politic. Instituţiile democraţiei şi cultura civică, Ed. Academiei, Bucureşti, 1993, p. 155.

[3] Şi alte constituţii au preferat să folosească termenul de loialitate în locul celui de fidelitate: Constituţia Estoniei prevede în art. 54 că: „Toţi cetăţenii estonieni trebuie să fie loiali ordinii constituţionale şi să apere independenţa Estoniei"; art. 54 din Constituţia Italiei stabileşte că: „Toţi cetăţenii au obligaţia de a fi loiali republicii şi de a respecta Constituţia şi legile acesteia. Cetăţenii cărora le sunt încredinţate funcţii publice au obligaţia de ale îndeplini cu disciplină şi onoare, depunând jurământul în cazurile prevăzute de lege"; Constituţia Poloniei prevede în art. 82 că: „Loialitatea faţă de Republica Polonă, precum şi preocuparea pentru binele comun reprezintă o îndatorire a tuturor cetăţenilor polonezi".

[4] A se vedea, în acest sens, alocuţiunea deputatului Ioan Alexandru pe marginea dezbaterii tezei propuse Adunării Constituante de către Comisia însărcinată cu elaborarea proiectului de Constituţie, în Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 260.

[5] Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 80/1995 (M.Of. nr. 155 din 20 iulie 1995) prevede: „Cadrele militare au următoarele îndatoriri principale: a) să fie loiale şi devotate statului român şi forţelor sale armate, să lupte pentru apărarea României, la nevoie până la sacrificiul vieţii, să respecte şi să apere valorile democraţiei constituţionale...". De asemenea, Strategia naţională de apărare a ţării pentru perioada 2015-2019, aprobată de Parlament prin Hotărârea

Este în această ultimă idee un principiu esenţial al raporturilor stat-cetăţean, care urmăreşte configurarea unei noi mentalităţi civice a cetăţenilor români, de respect a valorilor pe care se întemeiază statul român în noua arhitectură constituţională, din care a fost înlăturat rolul conducător al partidului unic şi calitatea egalitaristă a cetăţenilor faţă de proprietatea de stat (proprietari ai principalelor mijloace de producţie), pe care s-a construit ideologia „omului nou", constructor al socialismului, care, în realitate, nu au fost de loc loiali statului socialist, deşi li s-a impus să îndeplinească cu credinţă obligaţiile socio-profesionale ce le reveneau.

În structura sa, art. 54 cuprinde două planuri care glisează între ele: un plan construit din elemente de spiritualitate civică cu un pronunţat conţinut ideologic şi altul, care stabileşte obligaţia juridică de a presta un anumit jurământ tuturor celor cărora le sunt încredinţate funcţii publice[1)].

Fidelitatea faţă de ţară, în sensul de loialitate faţă de statul român, este o îndatorire constituţională ce revine cetăţenilor români. Este vorba de o relaţie pe care cetăţeanul o are cu statul român, ce izvorăşte chiar din raporturile de cetăţenie. Numai aceştia au îndatorirea de fidelitate/ loialitate. Textul art. 54 este organic legat de art. 16 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia: „Funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condiţiile legii, de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară (...)". Adunarea Constituantă nu are în vedere o simplă obligaţie civică, ci o îndatorire fundamentală a cetăţenilor români. Cum demnităţile şi funcţiile publice fac obiectul reglementării mai multor legi speciale, se înţelege că încălcarea îndatoririi constituţionale de fidelitate/loialitate faţă de ţară/statul român, urmează să fie sancţionate prin voinţa legislativă a legiuitorului ordinar, inclusiv prin instrumente prevăzute în legislaţia penală.

Destinatarii acestei obligaţii sunt toţi cetăţenii români care îndeplinesc o funcţie ce presupune exercitarea autorităţii statului român. Termenul de funcţie publică folosit în art. 54 alin. (2) din Constituţie trebuie înţeles în sensul larg al termenului, cuprinzând în sfera sa şi pe membrii Parlamentului, deşi, în privinţa acestora termenul de funcţie publică nu este cel corect, aceştia înfăptuind o demnitate publică, precum şi pe Preşedintele României, militari, precum şi pe magistraţi. Pentru fiecare dintre aceste categorii socio-profesionale, Constituţia şi, după caz, legi speciale stabilesc o anumită formulă de jurământ de credinţă care urmează să fie prestat într-un cadru solemn de cei care sunt numiţi sau aleşi într-o funcţie publică[2)].

---

nr. 33 din 23 iunie 2015 prevede că integritatea statală şi teritorială a României este bazată pe loialitatea cetăţenilor şi instituţiilor publice faţă de suveranitatea naţională.

[1)] În primele comentarii ale Constituţiei s-a subliniat că „fidelitatea faţă de ţară constituie mai mult decât o îndatorire pur juridică, chiar cu caracter fundamental, ea având şi un sens moral, al devotamentului faţă de România, cât şi politic, al subordonării diferitelor opţiuni politice ale cetăţenilor faţă de interesul naţional" (a se vedea *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 120).

[2)] De pildă, potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului depune în faţa preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului un jurământ prin care se angajează solemn să respecte Constituţia şi legile ţării, să apere drepturile şi libertăţile cetăţenilor şi să-şi

Cât priveşte termenul de funcţie publică, aceasta reprezintă – potrivit Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată, – ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administraţia publică centrală. Administraţia publică locală şi autorităţile administrative autonome.

6.2. Apărarea ţării (art. 55)

Tezele proiectului de Constituţie pentru Capitolul al III-a al Titlului II au prevăzut fără alte explicaţii că: „Cetăţenii au dreptul şi obligaţia de a apăra România". Aceasta era propunerea făcută de Comisia aleasă pentru elaborarea proiectului de Constituţie, asupra căreia membrii Adunării Constituante nu au avut observaţii. Dreptul oricărui cetăţean de a-şi apăra ţara nu poate fi, în principiu, refuzat, fiind vorba de o datorie de onoare pe care fiecare şi-o asumă din convingere. Analiza şi înţelegerea originii acestui drept ţine mai mult de antropologie şi psihologie socială decât de teoria dreptului. În fond, dreptul de a-ţi apăra ţara este o manifestare a legăturilor ancestrale pe care individul le are cu teritoriul pe care s-a născut şi în care trăieşte, de care îl leagă un sentiment de apartenenţă şi pe care îl apără împotriva oricărui intrus.

Obligaţia de apărare a ţării, impusă de stat cetăţenilor săi, nu survine atunci când, ipotetic, un individ ar avea reţineri personale să-şi exercite acest drept, ci ca o formă militară de solidaritate socială a comunităţii de cetăţeni faţă de ameninţarea suveranităţii naţionale, a integrităţii teritoriale şi a independenţei statului român[1]. Termenul de obligaţie utilizat de Legiuitorul constituant nu trebuie înţeles în sensul concret al desfăşurării unor acţiuni militare planificate şi înfăptuite la ordin prin mobilizarea ordonată de Preşedintele României, ci în sensul obligativităţii serviciului militar, ai cărui destinatari sunt anumite segmente de populaţie aleasă, în principal, după criteriul vârstei.

Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003 a deconstituţionalizat obligativitatea serviciului militar, transferând-o competenţei legislative a Parlamentului ordinar. Singura condiţie impusă de Adunarea Constituantă forului legislativ este de a legifera în această materie prin lege organică. Legea nr. 395/2005[2] a suspendat, pe timp de pace, serviciul militar şi a reglementat trecerea la serviciul militar pe bază de voluntariat.

A fost voinţa Adunării Constituante derivate din 2003 de a renunţa la formularea art. 52 alin. (2) din Constituţia aprobată prin referendum naţional în 1991 şi de a înlocui textul respectiv cu dispoziţii noi. Modificarea ultimelor două alineate ale art. 52 s-a datorat relaţiilor statului român cu NATO şi perspectivei aderării României

---

îndeplinească cu bună-credinţă şi imparţialitate atribuţiile. Un conţinut asemănător are şi jurământul depus de judecătorii Curţii Constituţionale.

[1] În primul comentariu făcut Constituţiei s-a subliniat că: „apărarea ţării este un drept, ca expresie juridică a dragostei faţă de patrie. Nimeni nu poate fi exclus de la exerciţiul acestui drept, aşa cum nimeni nu poate fi oprit să-şi apere propria fiinţă" (a se vedea *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 125).

[2] M.Of. nr. 1155 din 20 decembrie 2005.

la această alianţă militară. Iniţial, Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituţiei a propus doar modificarea alin. (2) printr-un text având următorul cuprins: „Condiţiile efectuării serviciului militar pentru bărbaţii, cetăţeni români, care au împlinit vârsta de 20 de ani, se vor stabili prin lege organică". Noul text nu a mai reţinut caracterul obligatoriu al serviciului militar. Limitele vârstei de încorporare au fost fixate la 20 de ani – data de la care se poate face încorporarea – şi 35 de ani, ca vârstă limită până la care un tânăr poate fi încorporat[1].

La propunerea făcută de Comisie, Guvernul a prezentat un amendament referitor la conţinutul alin. (2) al art. 52, având următorul cuprins. „Condiţiile îndeplinirii îndatoririlor militare se stabilesc prin lege organică". În susţinerea amendamentului depus spre dezbaterea Comisiei, Guvernul a precizat că prin modificarea propusă se creează condiţiile profesionalizării serviciului militar şi a eliminării discriminărilor în acest domeniu pe criteriul sexului[2].

În dezvoltarea dispoziţiilor constituţionale, Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populaţiei pentru apărare[3] prevede în art. 3 că serviciul militar se îndeplineşte de către cetăţenii români, bărbaţi şi femei, care au împlinit vârsta de 18 ani în formele prevăzute de lege[4]. Legea stabileşte şi alte dispoziţii legale care depăşesc interesul acestei lucrări. În sensul legii la care ne referim, cetăţenii încorporabili sunt consideraţi cetăţenii români, bărbaţi, cu vârste cuprinse între 20 şi 35 de ani.

O altă reglementare legală în materie a fost adoptată de Parlament prin Legea nr. 395/2005, potrivit căreia, cetăţenii români, bărbaţi şi femei, care îndeplinesc condiţiile prevăzute de legislaţia în vigoare, pot efectua pe bază de voluntariat orice formă a serviciului militar. Aceeaşi lege a suspendat, începând cu data de 1 ianuarie 2007, executarea serviciului obligatoriu în calitate de militar în termen şi militar cu termen redus.

Adunarea Constituantă derivată a revizuit şi alin. (3) al art. 52 din Constituţia aprobată prin referendum naţional în 1991 şi a stabilit limitele de vârstă între care poate fi dispusă încorporarea cetăţenilor români. Noul text al alin. (3) al art. 52 din Constituţie, renumerotat art. 55 după republicarea acesteia în 2003, a fost propus printr-un amendament comun al senatorului Antonie Iorgovan şi al Guvernului. În formularea prezentată de iniţiatori, amendamentul avea următorul conţinut: „(3) Cetăţenii pot fi încorporaţi de la vârsta de 20 de ani şi până la 35 de ani, cu excepţia voluntarilor, în condiţiile legii organice". Amendamentul a fost aprobat în această formă şi răspunde aceleiaşi cerinţe de profesionalizare a armatei, în condiţiile în care România îşi exprimase intenţia de a adera la alianţa militară nord-atlantică[5].

---

[1] *C. Ionescu*, Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 96.

[2] Ibidem.

[3] M.Of. nr. 990 din 12 decembrie 2006.

[4] Potrivit Legii nr. 446/2006, serviciul militar se îndeplineşte în formă activă şi în rezervă. Îndeplinesc serviciul militar activ militarii profesionişti, militarii în termen, elevii sau studenţii la instituţiile de învăţământ din sistemul de apărare şi securitate naţională, cu excepţia elevilor liceelor şi colegiilor militare şi soldaţii sau gradaţii voluntari.

[5] *C. Ionescu*, Constituţia României, Legea de revizuire..., op. cit., p. 97.

Şi această îndatorire are un caracter elementar. Legiuitorul constituant a conturat o dublă perspectivă asupra acestei îndatoriri: a) apărarea ţării este un drept; b) apărarea ţării este o obligaţie.

6.3. Prestarea contribuţiilor financiare (art. 56)

Potrivit Constituţiei, cetăţenii au obligaţia să contribuie, prin plata impozitelor şi a taxelor stabilite prin lege, la cheltuielile publice. Constituantul a prevăzut, însă, că sistemul legal de impuneri trebuie să asigure aşezarea justă a sarcinilor fiscale. De asemenea, orice prestaţii sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situaţii excepţionale.

B.C.U. „M. EMINESCU" DREPT

6.4. Exercitarea cu bună-credinţă a drepturilor şi îndatoririlor fundamentale (art. 57)

Principiul juridic al bunei-credinţe şi-a găsit aplicarea, după cum era de aşteptat, în dreptul privat roman. De pildă, în materia mandatului, mandatarul era obligat să execute mandatul cu bună-credinţă[1]. La fel, în cazul uzucapiunii, buna-credinţă (*bona fides*) era credinţa uzucapantului că lucrul aflat în posesiunea sa era părăsit sau că proprietarul său avea capacitatea de a-l înstrăina[2]. Principiul bunei-credinţe rămâne în continuare un principiu al dreptului civil.

Din regula de drept privat, buna-credinţă şi-a extins efectele asupra raporturilor de drept public. Se poate spune că buna-credinţă a fost constituţionalizată, dacă atribuim Declaraţiei Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului, însemnătatea unui act cu valoare constituţională. Art. 4 din Declaraţie prevede că „libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia. Astfel, exercitarea drepturilor naturale ale fiecărui om nu are alte limite decât acelea care asigură celorlalţi membri ai societăţii folosirea de aceleaşi drepturi. Aceste limite nu pot fi determinate decât prin lege". Lectura art. 57 din Constituţia României citit în cheia Declaraţiei, arată că Adunarea Constituantă a preluat întocmai substanţa ideilor cuprinse în acest document[3].

Dacă buna-credinţă este receptată din punct de vedere constituţional ca un principiu de drept public, atunci statul este obligat să delimiteze cu foarte mare claritate şi precizie sfera de exercitare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, ceea ce implică un regim juridic care să garanteze buna-credinţă. Aplicarea şi respectarea acestui principiu nu pot fi lăsate la latitudinea titularilor de drepturi subiective. Statul este dator să asigure respectarea acestor drepturi prin măsuri legislative şi jurisdicţionale şi, deopotrivă, prin instrumente administrative[4]. În primul rând, statul este dator să sancţioneze la timp şi drastic abuzul în exercitarea drepturilor.

---

[1] *C.St. Tomulescu*, Drept privat român, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de drept, Bucureşti, 1973, p. 296.

[2] Idem, p. 181.

[3] A se vedea şi *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 191.

[4] A se vedea, în acest sens, şi *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 467-468.

Potrivit principiilor dreptului civil, buna-credinţă este prezumată (*bona fides praesumitur*) ceea ce înseamnă că dovada relei-credinţe (*mala fides*) revine părţii adverse, celui care pretinde că un subiect de drept şi-a exercitat drepturile prin abuz. Potrivit acestei reguli, aplicabile şi în dreptul public, cel ce invocă exercitarea de către o persoană a drepturilor sale recunoscute de lege cu rea-credinţă, trebuie să facă dovada acesteia.

Din punct de vedere al art. 57 din Constituţie, exercitarea drepturilor subiective cu bună-credinţă induce ideea unei aparenţe cu adevărul că titularul dreptului respectiv acţionează în conformitate cu legea, adică calitatea sa de titular al dreptului este legitimă, iar exercitarea acestuia respectă cu rigoare cadrul juridic prescris de stat. Cu alte cuvinte, se respectă scopul legal stabilit de legiuitor al exercitării dreptului.

Obligaţia prevăzută în art. 57 din Constituţie incumbă în mod egal şi nediferenţiat persoanelor fizice titulare de drepturi subiective, cât şi celor juridice. Cât priveşte persoanele fizice, Adunarea Constituantă se referă la cetăţenii români, cetăţenii străini precum şi la persoanele care nu au cetăţenie (apatrizi).

Ca principiu de drept public, buna-credinţă ar trebui să se regăsească şi la baza activităţii autorităţilor publice, atunci când acestea îşi exercită atribuţiile constituţionale şi legale şi mai ales în raporturile reciproce instituţionale în care sunt legate potrivit principiului separaţiei şi echilibrului celor trei puteri ale statului[1)]. În opinia noastră, obligaţia de bună-credinţă incumbă şi statului în raporturile sale cu societatea, în ansamblul ei, şi cu fiecare cetăţean în parte[2)]. Ni se pare inechitabil dacă persoanele fizice – cetăţeni români, cetăţeni străini şi apatrizii rezidenţi pe teritoriul României – sunt legate de obligaţia constituţională imperativă de a respecta principiul bunei-credinţe în raporturile juridice cu semeni ai lor şi cu autorităţile publice cu care vin în contact, iar statul să fie exonerat indirect de această obligaţie şi să beneficieze de alt regim legal, ca o consecinţă a abuzurilor la care recurg în raporturile cu persoane fizice.

Depăşirea atribuţiilor legale ale unei autorităţi publice echivalează cu abuzul de putere, ceea ce arată indirect că autoritatea publică respectivă nu s-a conformat spiritului voinţei Constituantului de impunere generală a respectării bunei-credinţe. De vreme ce statul rezultă din voinţa suverană a poporului, iar puterea de stat, fiind o

---

[1)] Curtea Constituţională a infirmat o asemenea opinie în Decizia nr. 802 din 9 noiembrie 2006 (M.Of. nr. 11 din 8 ianuarie 2007), pe care o considerăm greşită. În decizia amintită Curtea reţine – considerăm în mod eronat – că „dispoziţiile art. 57 din Constituţie privesc exclusiv persoanele fizice – cetăţeni români, cetăţeni străini şi apatrizi – care trebuie să-şi exercite drepturile şi libertăţile constituţionale cu bună credinţă, fără să încalce drepturile şi libertăţile celorlalţi. Aşadar, prevederile nu sunt aplicabile reprezentanţilor autorităţii publice, care pot fi sancţionaţi pentru eventualele abuzuri în exercitarea atribuţiilor lor prin multiple mecanisme, preponderent de natură jurisdicţională instituite atât la nivel constituţional, cât şi legal".

[2)] În jurisprudenţa CEDO s-a menţionat că instanţa europeană este în măsură să verifice dacă statul – prin organele sale, de regulă cele judiciare – a uzat de puterile sale cu „cu bună-credinţă, cu grijă şi într-o manieră rezonabilă" (a se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 782).

putere instituită prin dispoziţiile constituţionale, are prin esenţa ei un caracter limitat stabilit chiar prin Constituţie, este de presupus că toate autorităţile statale acţionează cu bună-credinţă atunci când îşi exercită atribuţiile (dreptul) de guvernare. Ca atare, ori de câte ori există un motiv rezonabil că statul (Preşedintele României, Parlamentul, Guvernul, instanţele judecătoreşti, Curtea Constituţională, Avocatul Poporului etc.) îşi încalcă obligaţia de bună-credinţă faţă de cetăţeni, aceştia sunt îndreptăţiţi – individual şi colectiv – să se opună statului, să recurgă la dreptul lor de rezistenţă împotriva opresiunii (abuzului de drept săvârşit de stat).

În această calitate, cetăţenii sunt îndreptăţiţi, nu numai ca suverani ai puterii politice, ci şi ca parte ofensată prin reaua-credinţă a guvernanţilor în contractul tacit convenit cu statul, să ceară pedepsirea celor vinovaţi şi revenirea autorităţilor publice vinovate la starea de normalitate constituţională. Argumentul de text pe care se sprijină această concluzie este chiar dispoziţia constituţională din art. 52 alin. (3) din Constituţie care reglementează răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile suferite de persoane datorită erorilor judiciare.

Mai mult, acelaşi text constituţional prevede că răspunderea statului nu înlătură răspunderea magistraţilor – procurori şi judecători – care şi-au exercitat funcţia cu rea-credinţă. Cum rea-credinţa este antonimul bunei-credinţe, se înţelege că Legiuitorul constituant a avut în vedere şi sancţionarea magistraţilor care s-au abătut de la regula exercitării drepturilor lor profesionale, cu bună-credinţă săvârşind astfel abuzuri judiciare.

Iată un argument pentru ca într-o viitoare revizuire a Constituţiei buna-credinţă să fie reglementată ca un principiu general al exercitării oricăror drepturi şi libertăţi recunoscute de stat cetăţenilor şi, după caz, acelor categorii de demnitari şi funcţionari publici ale căror atribuţii presupun recurgerea la forţa publică.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Avocatul Poporului

Constituantul a receptat din practica internaţională a garantării şi asigurării drepturilor fundamentale ale omului instituţia ombudsman-ului[1]. Rolul său este de a apăra drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

Avocatul Poporului este o instituţie nouă în sistemul nostru de drept. Fizionomia sa a fost doar schiţată în art. 58-60 din Constituţie, prin lege organică stabilindu-se în detaliu condiţiile organizării şi funcţionării sale, procedura de numire a Avocatului Poporului şi, mai ales, atribuţiile concrete[2]. Rolul său se aseamănă până la un punct cu cel al altor autorităţi publice, de pildă cu cel al procurorului. De aceea, s-a spus că Avocatul Poporului apare, sub aspectul semnificaţiei sale funcţionale şi practice, ca un „procuror parlamentar" pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[3].

Nu putem fi totuşi de acord că această autoritate publică ar apărea ca un „procuror parlamentar". Asemănarea funcţională şi practică a Avocatului Poporului cu un procuror ar fi forţată, întrucât Avocatul Poporului nu deţine instrumentele de putere acordate procurorului, care rămâne în aria de atracţie a puterii executive şi la confluenţa cu puterea judecătorească, în timp ce Avocatul Poporului nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat. De altfel, Constituţia României stabileşte în art. 131 că Ministerul Public apără, printre altele, drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

Fără îndoială, procurorul, reprezentând în instanţă drepturile şi libertăţile cetăţenilor, va acţiona pentru apărarea lor. În acest caz, „apărarea" are caracter vădit judiciar. În schimb, Avocatul Poporului va acţiona pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în alte sfere de activitate. Intervenţiile sale nu vor avea caracter judiciar.

Orice asociere a instituţiei Avocatului Poporului cu instituţia Parlamentului se reduce – în lumina dispoziţiilor constituţionale – la numirea Avocatului Poporului şi la obligaţia acestuia de a prezenta Camerelor rapoarte, anual sau la cererea acestora. În exercitarea funcţiilor sale, Avocatul Poporului este independent faţă de Parlament. Acest raport de independenţă decurge cu limpezime din orice studiu de drept constituţional comparat privind rolul şi atribuţiile ombudsmanului.

---

[1] A se vedea, pentru detalii istorice ale instituţiei ombudsmanului şi reglementarea acestei instituţii în diferite legislaţii naţionale, *C. Brânzan*, Avocatul Poporului. O instituţie la dispoziţia cetăţeanului, Trustul Editorial Lider, Ed. Juridică, Bucureşti, p. 57 şi urm. A se vedea şi: *I. Ceterchi*, Instituţia Ombudsman-ului în Suedia, în S.D.R. nr. 3/1991; *H.B. Iacobini*, O instituţie nouă de drept administrativ (Ombudsman). Experienţa administraţiei nord-americane, în S.D.R. nr. 2/1990.

[2] A se vedea Legea nr. 35/1997, republicată (M.Of. nr. 181 din 27 februarie 2018.).

[3] *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 130.

Din dispoziţiile constituţionale rezultă că Avocatul Poporului este o instituţie (autoritate publică) numită de Camera Deputaţilor şi de Senat în şedinţă comună. Constituţia se referă la Avocatul Poporului atât ca instituţie, cât şi ca persoană învestită cu anumite atribuţii. Astfel, art. 58 alin. (2) din Constituţie se referă deopotrivă la persoana ce va fi numită ca Avocat al Poporului, cât şi la organizarea şi funcţionarea instituţiei ca atare. Articolul 58 alin. (2) se referă exclusiv la persoana numită ca Avocat al Poporului. Şi art. 59 şi art. 60 se referă, de asemenea, la persoana ce îndeplineşte funcţia de Avocat al Poporului.

Această dublă perspectivă ridică problema dacă Constituţia prevede numirea unei singure persoane ca Avocat al Poporului sau permite numirea în această calitate a mai multor persoane. Într-o asemenea ipoteză, Legea privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului nr. 35/1997, republicată, stabileşte că Avocatul Poporului este asistat de adjuncţi.

Se poate susţine că, de vreme ce Legea nr. 35/1997 prevede că „Avocatul Poporului este numit de Camera Deputaţilor şi de Senat" nu poate fi numită în această funcţie decât o singură persoană. Constituţia nu împiedică numirea mai multor persoane ca Avocaţi ai Poporului. Argumentul constituţional este art. 40 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia „avocaţii poporului" nu pot face parte din partidele politice. Textul respectiv stabileşte incompatibilitatea calităţii de membru al unui partid politic cu anumite funcţii publice. Cum ideea de bază a incompatibilităţii este imposibilitatea cumulării a două calităţi sau funcţii, rezultă că art. 40 alin. (3) din Constituţie se referă la avocaţii poporului aflaţi în funcţie. Dacă persoana care a îndeplinit funcţia de Avocat al Poporului nu a mai fost reînvestită în această calitate sau dacă demisionează înainte de încetarea mandatului, ea se poate asocia liber, în orice partid, potrivit art. 40 alin. (1) din Constituţie, întrucât în privinţa sa nu mai operează incompatibilitatea stabilită în art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală.[1)]

Reglementarea diferită în cuprinsul Constituţiei a caracterului colectiv sau unipersonal al instituţiei este, fără îndoială, o inadvertenţă. Nimic nu împiedică, însă, ca Avocatul Poporului să fie totuşi o instituţie unipersonală. Aceasta nu înseamnă, însă, că Avocatul Poporului va fi unica persoană care va forma instituţia ca atare.

În ceea ce priveşte numirea Avocatului Poporului, se impune a se ţine seama de art. 16 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare pot fi ocupate doar de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară.

În afară de incompatibilitatea prevăzută de art. 40 alin. (3) din Constituţie, art. 58 alin. (2) adaugă că Avocatul Poporului nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior. Această interdicţie are caracter general şi exprimă grija constituantului ca Avocatul Poporului să se afle deasupra oricărei bănuieli că şi-ar folosi calitatea pentru a obţine beneficii nemeritate.

Potrivit legii sale organice, Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în raporturile acestora cu autorităţile publice. Cum legea nu

---

[1)] În opinia noastră, enunţul constituţional care se referă la „avocaţii poporului" este o eroare materială nerevizuită în 2003.

face distincţie între autorităţile publice, vom putea extinde această noţiune la orice instituţie statală, atât la nivel central, cât şi local.

Avocatul Poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor ale căror drepturi şi libertăţi au fost lezate. Considerăm că Avocatul Poporului este dator să intervină şi în cazul lezării unor interese legitime ale celor care l-au sesizat. Desigur, Constituţia se referă doar la „drepturi şi libertăţi", dar nimic nu împiedică lărgirea conţinutului semantic al drepturilor la interese legitime.

În activitatea sa, Avocatul Poporului trebuie să fie independent de orice autoritate publică, chiar dacă el este numit de Parlament şi este obligat să prezinte celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora. Caracterul independent al activităţii sale nu înseamnă, însă, că Avocatul Poporului s-ar putea substitui altor autorităţi publice, mai ales acelora care au atribuţia de a apăra drepturile şi libertăţile cetăţenilor. Caracterul independent al Avocatului Poporului este întărit prin interdicţia legală de a fi supus unui mandat imperativ. Ca atare, nicio autoritate publică nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucţiunilor sau dispoziţiilor sale.

Legea nr. 35/1997, republicată, prevede că Avocatul Poporului are următoarele atribuţii:

a) coordonează activitatea instituţiei Avocatul Poporului;

b) primeşte şi repartizează cererile făcute de persoanele lezate prin încălcarea drepturilor sau libertăţilor cetăţeneşti de către autorităţile administraţiei publice şi decide asupra acestor cereri;

c) urmăreşte rezolvarea legală a cererilor primite şi cere autorităţilor sau funcţionarilor administraţiei publice în cauză încetarea încălcării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, repunerea în drepturi a petiţionarului şi repararea pagubelor;

d) formulează puncte de vedere, la cererea Curţii Constituţionale;

e) poate sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora;

f) poate sesiza direct Curtea Constituţională cu excepţia de neconstituţionalitate a legilor şi ordonanţelor;

g) reprezintă instituţia Avocatul Poporului în faţa Camerei Deputaţilor, a Senatului şi a celorlalte autorităţi publice, precum şi în relaţiile cu persoanele fizice sau juridice;

h) angajează salariaţii instituţiei Avocatul Poporului şi exercită dreptul de autoritate disciplinară asupra acestora;

i) exercită funcţia de ordonator principal de credite;

j) îndeplineşte alte atribuţii prevăzute de lege sau de Regulamentul de organizare şi funcţionare a instituţiei Avocatul Poporului.

Nu fac obiectul activităţii instituţiei Avocatul Poporului şi vor fi respinse fără motivare cererile privind actele emise de Camera Deputaţilor, de Senat sau de Parlament, actele şi faptele deputaţilor şi senatorilor, ale Preşedintelui României şi ale Guvernului, precum şi ale Curţii Constituţionale, ale preşedintelui Consiliului Legislativ şi ale autorităţii judecătoreşti.

În exercitarea atribuţiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar şi nici controlului judecătoresc. Prin recomandările emise, Avocatul Poporului sesizează autorităţile administraţiei publice asupra

ilegalităţii actelor sau faptelor administrative. Sunt asimilate actelor administrative tăcerea organelor administraţiei publice şi emiterea tardivă a actelor.

Legea conferă Avocatului Poporului dreptul de a face anchete proprii, de a cere autorităţilor administraţiei publice orice informaţii sau documente necesare anchetei, precum şi dreptul de a audia şi de a lua declaraţii de la conducătorii autorităţilor administraţiei publice şi de la orice funcţionar care poate da informaţiile necesare soluţionării cererii.

În cazul în care în urma cererilor făcute Avocatul Poporului constată că plângerea persoanei lezate este întemeiată, el va cere în scris autorităţii administraţiei publice care a încălcat drepturile acesteia să reformeze sau să revoce actul administrativ şi să repare pagubele produse, precum şi să repună persoana lezată în situaţia anterioară.

Legea obligă autorităţile publice în cauză să ia de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităţilor constatate, repararea pagubelor şi înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate şi îl vor informa despre aceasta pe Avocatul Poporului.

În cazul în care autoritatea administraţiei publice sau funcţionarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalităţile comise, Avocatul Poporului se adresează autorităţilor administraţiei publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice în termen de cel mult 45 de zile măsurile luate.

Dacă Avocatul Poporului constată cu prilejul cercetărilor întreprinse lacune în legislaţie sau cazuri grave de corupţie ori de nerespectare a legilor ţării, va prezenta un raport conţinând cele constatate preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru.

Legea nr. 35/1997 prevede că Avocatul Poporului este numit de Parlament pentru un mandat care poate fi reînnoit o singură dată. Propunerile de candidaţi sunt făcute de Birourile permanente ale Senatului şi Camerei Deputaţilor la recomandarea grupurilor parlamentare din cele două Camere ale Parlamentului. Numirea Avocatului Poporului se face cu votul majorităţii senatorilor şi deputaţilor prezenţi. Mandatul acestuia încetează înainte de termen în caz de demisie, revocare din funcţie, incompatibilitate cu alte funcţii publice sau private, imposibilitate de exercitare a funcţiei pentru o perioadă ce depăşeşte 90 de zile, ori în caz de deces.

Revocarea din funcţie a Avocatului Poporului ca urmare a încălcării Constituţiei şi a legilor se face de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor prezenţi, la propunerea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului. Demisia, incompatibilitatea, imposibilitatea de îndeplinire a funcţiei sau decesul se constată de către birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului în cel mult 10 zile de la apariţia cauzei care determină încetarea mandatului Avocatului Poporului.

BCU CLUJ / BIBLIOTECA UNIVERSITARĂ

TITLUL IV
Organismele de suveranitate naţională

Capitolul I
Parlamentul României

Secţiunea 1. Rădăcinile şi trăsăturile tradiţiei parlamentare româneşti

Dezvoltarea constituţională a României moderne a parcurs etapele şi procesele semnificative ale formării principiului reprezentării voinţei suverane a poporului, ca unul dintre principiile fundamentale de organizare politică a unei societăţi. Aceste etape şi procese au purtat pecetea epocii, a condiţiilor social-istorice de dezvoltare a poporului român, a aspiraţiilor sale de libertate şi de acces la conducere şi nu de puţine ori, amprenta inconfundabilă a unor proeminente personalităţi politice. Totodată, formarea şi victoria principiului reprezentării, în prima jumătate a secolului al XIX-lea au reflectat, în parte, raporturile Principatelor Româneşti cu Imperiul Otoman, precum şi cu celelalte mari puteri europene, în primul rând cu Rusia.

Avem astfel în vedere faptul că, în Principate, regimul parlamentar în trăsăturile sale moderne nu putea să apară în prima jumătate a secolului al XIX-lea fără acordul Puterii Suzerane şi al Rusiei, or acordul acestora depindea de raporturile de forţă între Imperiul Otoman şi respectiv Rusia, cu marile puteri europene cu interese politice, strategice şi economice la gurile Dunării[1]. Aşa se face că primele prevederi electorale, ca şi primele dispoziţii cvasiconstituţionale referitoare la organizarea şi funcţionarea instituţiei parlamentare, ca şi la raporturile acesteia cu Domnitorul sunt conţinute în acorduri internaţionale încheiate între Turcia şi Rusia şi mai târziu şi cu alte state, cum ar fi Franţa, Anglia, Austria, Prusia.

Faptul că regimul parlamentar a fost instituţionalizat mai întâi în instrumente internaţionale nu i-a afectat însă substanţial natura. Sigur, altfel s-ar fi obiectivat

---

[1] La începutul secolului al XIX-lea „contextul politico-militar internaţional, demersurile potrivnice ale Imperiului austriac, intervenţia treptată a Franţei şi Angliei în problematica sud-estului european, declanşarea revoluţiei franceze nu numai că au împiedicat transformarea principatelor în gubernii ruseşti, dar au transformat problematica Ţărilor Române dintr-un subiect de tratative ruso-turce într-o problemă internaţională, europeană". *M. Guţan*, Istoria dreptului românesc, ed. 3, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017, p. 169.

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

principiul reprezentării poporului într-un parlament ale cărui reguli de organizare şi funcţionare ar fi fost de provenienţă exclusiv românească, dar acest lucru nu era posibil la începutul secolului al XIX-lea. Oricum, aşa cum sublinia pe drept cuvânt prof. Tudor Drăganu, introducerea regimului parlamentar în ţara noastră, deşi afectată prin unele abateri de la modelul clasic, a reprezentat în condiţiile societăţii româneşti din a doua jumătate a secolului al XIX-lea şi primele patru decenii ale secolului al XX-lea un hotărât progres în raport cu mecanismele de guvernare autocratice din trecut[1)].

Ca şi în celelalte ţări europene, în România, parlamentul modern este o creaţie a practicii vieţii politice şi sociale, rezultatul luptelor duse de exponenţi ai noii clase sociale – burghezia – împotriva puterii autocrate a şefului statului (Domnitor) şi al unor proiecte politice reformatoare ale societăţii româneşti de la începutul secolului al XIX-lea. Spre deosebire, însă, de procesul de creare a parlamentului în Europa Occidentală, crearea parlamentului în Principatele Române a răspuns şi unei cerinţe de emancipare a naţiunii române faţă de dominaţia ilegitimă şi absolutistă a Imperiului Otoman.

Împletirea celor două trăsături ale procesului istoric de formare a Parlamentului României în perioada modernă a dat un impuls puternic afirmării suveranităţii naţionale, conducând, mai târziu, alături de alţi factori, la Unirea Principatelor în 1859 şi apoi la cucerirea independenţei depline a ţării în 1877.

Deja la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea, în anumite pături sociale progresiste se conturase o adevărată ideologie a dreptului naţiunii Române de a participa la conducerea treburilor obşteşti ale Principatelor. Conturarea unei asemenea ideologii era în strânsă legătură cu receptarea în Principate a filozofiei Revoluţiei franceze de la 1789[2)]. Se formase în acea perioadă o incontestabilă teorie a suveranităţii naţiunii, iar fruntaşii vieţii politice româneşti militau pentru instituţionalizarea acesteia în formule constituţionale, deşi nu exista încă un cadru prielnic pentru adoptarea unei constituţii ca act de putere suverană. Sunt cunoscute din această perioadă un număr însemnat de proiecte, programe politice în care erau etalate schimbări ale sistemului de guvernare[3)].

[1)] *T. Drăganu*, Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar în România până în anul 1916, Ed. Dacia, Cluj, 1991, p. 8.

[2)] A se vedea, în acest sens, *D. Berindei*, Românii şi Europa. Istorie, Societate, Cultură, vol. I (secolele XVIII-XIX), Ed. Museion, Bucureşti, 1991, p. 34-51. Aceeaşi ideee a fost susţinută de Mircea Djuvara într-o conferinţă susţinută la 10 februarie 1916 la Cercul de Studii al Partidului Naţional Liberal. Cu această ocazie Mircea Djuvara a arătat că „Principiul naţionalităţilor, cel puţin sub forma că fiecare naţiune are dreptul la viaţă proprie, îşi are izvorul, precum s-a arătat, în ideile care au fost exprimate cu atâta răsunet la Revoluţiunea franceză, deşi ele nu prevedeau relaţiunile dintre naţiuni, ci se refereau numai la dreptul intern. Şi încă Revoluţiunea franceză a socotit poporul ca o simplă societate, formată din indivizi, iar nu ca o unitate în sens naţional. Dacă însă e adevărat că fiinţa individ trebuie respectată, atunci e natural să se întindă această idee şi naţiunilor". A se vedea *M. Djuvara*, Câteva consideraţii în legătură cu principiul naţionalităţilor, Centrul de Studii PNL, Bucureşti, 1916, p. 17.

[3)] A se vedea astfel de documente în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României, ed. a 3-a, op. cit.

La începutul secolului al XIX-lea, principiul suveranităţii şi cel al reprezentării naţiunii au parcurs un proces rapid de evoluţie, trecând din planul ideilor politice în cel al reformelor revoluţionare, de tipul celei preconizate de Tudor Vladimirescu şi de autorii Constituţiei „Cărvunarilor", şi apoi a fost instituţionalizat în Regulamentele Organice adoptate în 1831 în Ţara Românească şi în 1832 în Moldova.

Având un conţinut cvasiidentic, Regulamentele Organice, care constituie actul de naştere al parlamentarismului în România, au fost primele legiuiri din Ţările Române prin care au fost instituite Adunări Obşteşti formate pe bază de sufragiu. Scopul acestor Adunări a fost ca prin participarea lor la exercitarea activităţii legislative să se ajungă la o limitare a puterii, până atunci absolută, a şefului statului.

Caracterul reprezentativ al Adunărilor Obşteşti ordinare era, însă, limitat, întrucât membrii acestor foruri legislative erau recrutaţi din rândul înaltei boierimi care deţinea în exclusivitate drepturile politice[1)].

Convenţia de la Paris din 1858 şi, mai ales, Statutul Dezvoltător al Convenţiei adoptat în 1864 sub impulsul personalităţii Domnitorului Alexandru I. Cuza, prin plebiscit, au perfecţionat şi lărgit principiul reprezentării naţiunii. Sub regimul parlamentar instituit de Convenţia de la Paris, forul legislativ a cunoscut un evident proces de modernizare. Prin Statutul Dezvoltător al Convenţiei de la Paris s-a introdus în viaţa parlamentară românească sistemul bicameral de organizare a forului legislativ. Adunarea Ponderatoare – Senatul – se afla, însă, complet subordonată Domnitorului şi nu reprezenta cu adevărat interesele şi voinţa întregului popor.

Compoziţia socială, cu deosebire aristocratică a Parlamentului în timpul domniei lui Cuza, nu a permis îndeajuns progresul vieţii politice, fiind o frână în calea reformelor preconizate de Domnitor.

De-abia Constituţia din 1866 promulgată de Principele Carol I a aşezat definitiv instituţia Parlamentului pe baze moderne, democratice, similare organizării şi funcţionării acestei instituţii în Europa Occidentală.

Începând cu această dată, Parlamentul României a avut un rol deosebit de important în progresul general al ţării. După 1866, Parlamentul a fost martorul şi, nu de puţine ori, iniţiatorul unor reforme politice de anvergură. În cadrul dezbaterilor parlamentare s-au conturat principii politice moderne de guvernare, s-au pus bazele unei tradiţii parlamentare democratice, s-a subliniat rolul partidelor politice, s-a legiferat responsabilitatea ministerială, libertatea presei, dreptul de asociere etc. Cu toate acestea, evoluţia vieţii politice româneşti după promulgarea Constituţiei în 1866 arată că percepţia publică a unei mari părţi a corpului electoral, ca şi cea a unor cercetători ai proceselor electorale referitoare la activitatea parlamentară în general, era destul de critică, la fel cum este şi cea de astăzi[2)].

[1)] A se vedea şi *Gh.I. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Principatele Române, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 251-269.

[2)] A se vedea *D. Xenopol*, Reforma electorală, Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, Anul II, nr. 1-3, aprilie-octombrie 1920, p. 216 şi urm. „Procesul vechiului sistem electoral – precizează autorul – este astăzi definitiv judecat. Păcatele lui nenumărate l-au compromis cu desăvârşire. El a falsificat viaţa noastră politică, asigurând, în primul rând, întronarea

Sub cupola Parlamentului României s-a dat citire la 9 mai 1877 Declarației de independență a țării, s-au ratificat în 1920 Actele de unire a Provinciilor istorice românești cu Țara.

În perioada ce a urmat imediat Primului război mondial, Parlamentul nou ales a acționat îndeosebi pentru consolidarea legislativă și administrativă a unirii tuturor provinciilor românești cu România și, în primul rând, pentru adoptarea unei noi Constituții.

Regimurile politice personale, din perioada 1938-1944, deși au slăbit regimul parlamentar prin instituirea preponderenței Executivului asupra Reprezentanței Naționale, nu au afectat grav principiile democrației constituționale și tradițiile parlamentare. După 1944, acestea au fost revigorate, dar numai pentru scurtă vreme.

După 1948, Parlamentul României și întregul sistem constituțional au intrat într-un proces de involuție, fiind restructurate după modelul socialist (marxist) de guvernare.

Înlocuirea structurilor de putere totalitară în decembrie 1989 și adoptarea în 1991 a noii Constituții a României au permis revenirea țării la tradițiile sale parlamentare din perioada interbelică și la un Parlament cu adevărat reprezentativ și racordat la standardele statului de drept. Constituția României prevede în acest sens că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

Secțiunea a 2-a. Bicameralismul

Tradiția organizării forului reprezentativ în istoria constituțională a poporului român fixează o Adunare unicamerală. Ideea celei de-a doua Camere a fost introdusă în secolul al XIX-lea prin Regulamentele Organice, având însă un unic rol: alegerea Domnitorului. Potrivit Regulamentelor, cele două Adunări Obștești din Moldova și Țara Românească aveau caracter unicameral[1)].

---

minciunii constituționale care a stăpânit această viață timp de jumătate de veac, a îngăduit tirania partidelor, așa-zis, istorice, creând o lume factică de politicieni corupți, veroși și servili, preocupați numai de interese personale sau de gașcă, fără nici un contact cu țara reală, ale cărei nevoi, idei și aspirații le sunt cu desăvârșire străine; a ținut în loc propășirea culturală, economică, socială și politică a marii majorități a populației; a dus în mod fatal la o centralizare excesivă care, atrăgând toate energiile și valorile la centru, a produs lâncezare în anemia restului țării" (p. 216).

[1)] Până la Statutul lui Cuza forul legislativ din ambele Principate a fost organizat ca o singură Cameră. În Constituanta de la 1866 problema organizării unicamerale/ bicamerale a fost amplu dezbătută. De aceea, redăm în continuare un fragment din Raportul prezentat în Adunarea Constituantă pe marginea acestei probleme de către Aristide Pascal, raportorul comisiei care a examinat proiectul de constituție: „... majoritatea comitetului, urmând într-acesta opiniunelor emise de majoritatea Adunării, a introdus nisce modificațiuni radicale la proiectul guvernului în ceea-ce concernă sistemul reprezentativ unicameral. Guvernul Principelui Cuza, după lovitura de Stat de la 2 Maiu, a introdus sistemul Parlamentar cu două

Camere însă într-un mod astfel de viţios şi sub o formă astfel de puţin nimenrită şi incompatibilă cu sistemul electiv ce este tradiţional poporului român, în cât creaţiunea celei de a doua Cameră, în loc de a servi la conservarea libertăţilor publice şi a regimului monarhic şi constituţional, n-a făcut de cât a secunda tendinţele la despotism, tendinţe ce au fost causa restunărei autorului acelui regim. În această privinţă proiectul guvernului represintă mai mult o barieră rădicată contra unui trecut odios şi de scurtă durată, în loc de a prezintă piatra de temelie a unui viitor ce acceptă totul de la regimul monarhic şi constituţional pe care îşi fondează realizarea dorinţelor sale.

Bunătatea şi utilitatea instituţiunei nu trebuie să se judece după rezultatele ce a putut da când ea a fost introdusă estropiată şi mutilată de tendinţe despotice, de aspiraţiuni culpabile. O asemenea instituţiune trebuie să se judece după resulatele ce vedem că a dat în statele civilisate şi liberale ce ne propunem a lua de model.

Tradiţiunile nostre cu totul resbelnice, presintându-ne tabloul unei aristrocraţii resboinice şi a unei domnii elective ce au perpetuat o stare de nestabilitate continuă, nu ne pot servi de loc drept normă şi de drept bază la fondarea unei constituţionale monarhii ereditare, ce a ajuns să fie singurul mediu de salvare şi singurul mediu de stabilitate ce reclamă într-un mod imperios desvoltarea progresului nostru material şi moral.

Când de la naţiunele a căror soartă o invidiem, împrumutăm forma lor de guvern, de voim să tragem aceeaşi utilitate şi aceleaşi binefaceri ce vedem că au tras acele naţiuni, trebuie să introducem acea formă de guvern cu toate accesoriile ce acele naţiuni au crezut necesar şi indispensabil a o încongiura. Astfel, vedem că în toate statele monarchice ce sunt dotate de o constituţiune liberală representanţiunea naţională este împărţită în două Camere. Chiar republicele Americei, unde libertăţile publice sunt desvoltate în cel mai mare grad şi formează nutrimentul indispensabil al existenţei şi independenţei lor naţionale, representaţiunea naţională se compune din două Adunări sau Camere. Acest sistem de două Corpuri legislative s-a adoptat de toate statele constituţionale şi trece ca o maximă a constituţionalismului. Avantajele ce el oferă sunt multiple.

Prin diviziunea representanţiunei naţionale în două Camere se evită precipitaţiunea în deliberaţiuni şi surprinderile din partea puterei ministeriale. O Adunare unică, chiar când ar avea regulamentul cel mai perfect, îl observă numai cât îi place. Experienţa ne arată că ea se abate lesne de la regulile prescrise prin regulament, şi că urgenţa circumstanţelor devine adesea pentru partidul dominant un pretext pentru a face tot ce voeşte, adică pentru a asculta de pasiunile zilei. Când însă representaţiunea naţională e împărţită în două Camere, toate aceste inconveniente dispar, regulile de procedură ce sunt create pentru a asigura libertatea deliberaţiunilor se observă şi surprinderile devin imposibile, dându-se timp reflexiunei în intervalul ce se pune între deliberaţiunile celor două Camere. Discuţiunile într-o singură Cameră chiar când ar putea fi repetite în intervale diverse, totuşi nu pot prezenta maturitatea şi securitatea ce oferă desbaterile cari trec prin două Camere. Oamenii care lucrează mult timp împreună, care reprezintă interese diverse ce devin obiectul unor călduroase şi adesea pasionate discuţiunii, urmând unor legi psychologice, contractă simpatii şi antipatii ce dau naştere la formarea partiturilor; şi relele efecte a spiritului de partid nu pot găsi un corectiv mai bun şi mai natural de cât în deliberaţiunile unei a doua Camere, compusă de oameni, care, neluând parte la acele călduroase şi pasionate discuţiuni, pot delibera cu sânge rece asupra chestiunilor ce au sulevat acelei desbateri. Rivalitatea ce nasc între talentele dintr-o Cameră găsesc un judecător imparţial în a doua Cameră, şi membrii unei Adunări legislative devin mult mai circumspecţi şi mult mai juşti în decisiunile lor, când ştiu că aceste decisiuni vor fi examinate, apreciate şi controlate, de a doua Cameră a representaţiunei naţionale.

O singură Cameră, prin omnipotenţa ce are, ajunge să contracte aspiraţiuni despotice şi executarea decisiunilor sale, negăsind un obstacol de cât numai în refuzul sancţiunei Principelui, în puterea executivă, este naturalmente împinsă a răsturna acel obstacol; şi experienţa trecutului ne arată în modul cel mai palpabil care pot fi tristele consecvenţe ale acestei lupte dintre puterea legislativă confiată unei singure Camere şi puterea executivă. Încetarea acestor lupte, ce singură poate asigura stabilitatea şi fondarea unei monarchii ereditară constituţională, nu se poate dobândi de cât prin sistemul bicameral prin crearea unei a două Camere a puterii legislative recrutată iarăşi prin modul efectiv printre cetăţenii care, prin etatea şi experienţa lor, au o cunoştinţă mai întinsă şi o judecată mai „matură" despre afacerile publice. Aceasta a doua Cameră devine necesarmente o stâncă în care vin să izbească aceste lupte dintre Adunarea reprezentanţilor şi puterea executivă, fără ca nici una din ele să se zdrobească şi să se sfărâme. Sistemul reprezentativ este fondat pe temerea usurpaţiunei ce un corp al Statului ar putea aduce asupra atribuţiunilor unui alt corp. Restrângerea fiecăruia corp în limitele atribuţiunei sale, nu se poate obţine de cât printr-un echilibru bine cumpănit între diferitele corpuri ale Statului; echilibru indispensabil care singur poate menţine armonia necesară şi asigură controlul ce fiecare corp exersă asupra celuilalt. Toţi bărbaţii de Stat cei mai distingaţi, toţi publiciştii cei mai liberali, toţi jurisconsulţii moderni cei mai eminenţi şi chiar fondatori de republici, n-au găsit acest echilibru de cât într-un organ ce este o a doua manifestare a opiniunei publice.

Pe lângă aceste avantagii, sistemul divisiunei puterei legislative în două Camere contribue foarte mult a apăra Statul contra furtunelor politice, având legile trecute prin discuţiunea lor şi admise majoritatea ambelor Adunări; un prestigiu mult mai mare, fiind-că toate clasele societăţii atât cele mai puţin luminate cât şi cele mai mult luminate au participat prin delegaţii lor la confecţionarea acestor legi; fiindcă este o mai mare garanţie că aceste legi sunt conforme cu justiţia absolută ale cărei principii trebuiesc totdeauna respectate şi care trebuiesc să fie limitele suveranităţii poporului.

Puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judiciară sunt cele trei resorturi care cooperă fiecare în sfera acţiunei sale la mişcarea generală. Când pentru a garanta justiţia în lucrările celor două din urmă s-a condamnat de toate legislaţiunile sistemul unui singur organ ca insuficient pentru a apăra interesele individuale dându-se timp reflecţiunei de la o instanţă până la alta, oare nu ar trebui cu atât mai mult cuvânt a se admite un al doilea organ legislativ pentru protegiarea intereselor generale într-un mod conform cu justiţia absolută?

Pentru Români, al căror caracter este ardent şi pasionat precum este acela al tuturor naţiunilor meridionale, sistemul bicameral este indispensabil şi constitue unicul remediu ce s-ar putea aduce la inconvenientele ce au resultat totdeauna şi ce ar putea resulta din precipitarea cu care el ea decisiunele sale.

Într-o ţară ca a noastră, unde chestiunile sociale cele mai ardente şi cele mai spinoase d-abia fură tranşate ca nodul gordian; într-o naţiune care, aflându-se într-o stare de transiţiune, luptă între semignoranţă şi ştiinţă, între avut şi ne-avut, între moralitate şi corupţiune, între rutină şi progres, este mult mai înverşunată de cât în celelalte state ale Europei ce au ieşit de mult din starea de transiţiune. O lege electorală întinsă şi care astăzi nu s-ar putea restrânge fără inconveniente neprevăzute şi în care condiţiunile se cer pentru a fi deputat nu pot garanta nici experienţa nici erudiţiunea, nici ştiinţa, nici cunoştinţa de afacerile publice, este temere că n-ar putea da o Adunare legislativă ale cărei decisiuni să poată fi totdeauna productul unei mature cugetări. Nu rămâne dar alt remediu de cât acela ce ne indică înţelepciunea şi experienţa naţiunilor civilizate şi liberale.

Iată, domnilor deputaţi, unele din principalele argumente pentru care majoritatea comitetului s-a pronunţat în favoarea sistemului bicameral. Rămân mai multe alte argumente ce

Sistemul unicameral s-a păstrat și sub regimul Convenției de la Paris din 1858, până când domnitorul Alexandru Ioan Cuza impune prin plebiscit Statutul Dezvoltător al Convenției[1]. Statutul a instituit pentru prima dată organizarea bicamerală a Parlamentului[2].

---

le-aşi fi expus aci pe lung, dacă justa impacienţă a domniei-voastre, domnilor deputaţi, de a dota ţara cât mai curând cu o Constituţiune îmi ar fi dat măcar un spaţiu de trei zile pentru a face acest raport.

Minoritatea comitetului a optat pentru sistemul unicameral. Unul din principalele sale argumente este, că acest sistem bicameral este o inovaţiune contrarie tradiţiunilor ţărei care nu a avut totdeauna de cât o singură Cameră. Un al doilea argument este că cercarea sistemului bicameral, introdus prin statutul de la 2 Maiu, a fost o dovadă că acest sistem nu poate da în România aceleaşi binefăcătoare resultate ce a dat în alte state. Al treilea, că ideia creărei unei a două Camere este impopulară şi că ca orice instituţiune ce nu este în armonie cu voinţa poporului va fi discreditată. Al patrulea, că toate chestiunile sociale, fiind tranşate la noi printr-o singură Cameră într-un mod satisfăcător şi conform voinţei naţionale, separaţiunea în viitor a puterei legislative în două Camere n-ar face, de cât a lâncezi mersul lucrărilor legislative ale Adunărei representanţilor. Al cincilea, că aceste două ramure ale puterei legislative, având diferite sorginţi şi diferite condiţiuni de admisibilitate, atât în cea-ce privesc etatea cât şi în cea-ce privesc capacitatea, ar tinde a funda la noi un nou fel de aristocraţie ce nu intră în vederile poporului român. Al şaselea, că aceste două ramuri ale puterei legislative, prezentând interese diverse, în loc de a face să dispară luptele şi să aducă înfrăţirea, ar tinde din contra a crea două tabere ostile una alteia prin chiar linia de demarcaţiune trasă prin diferenţa condiţiunilor sau calităţilor de admisibilitate cerute de lege.

Aceste sunt principalele argumente pe care s-a fondat minoritatea spre a opta pentru sistemul unicameral, argumente pe care, în timiditatea mea de a nu le putea desvolta aşa de bine precum le ar putea desvolta autorii lor, am crezut convenabil a lăsa această sarcină acelora ce au avut o convicţiune formată a le produce". *Al. Pencovici*, Desbaterile Adunărei Constituante din 1866 asupra Constituţiunii şi legei electorale din România, Tipografia Statului, Bucureşti, 1883, p. 26-29. A se vedea şi *R. Boilă*, Organizaţia de Stat. Consideraţiuni teoretice. Organizaţia Statului Român în comparaţiune cu organizaţia altor state, Tipografia „Cartea Românească", Bucureşti, 1927, p. 308-312.

[1] Convenţia de la Paris prevedea înfiinţarea unei Comisiuni Centrale la Focşani, dar aceasta nu avea totuşi rolul unei Adunări legiuitoare. A se vedea *J. Rotaru, H. Dumitrescu*, Comisia Centrală de la Focşani. 10 mai 1859-12 februarie 1862, Ed. Pallas, Focşani, 2015, p. 122 şi urm.

[2] A se vedea pe larg aspectele istorice ale structurii Parlamentului României, în *C. Ionescu*, Originea bicamerală a Parlamentului României, între tradiţie şi oportunitate politică, în Pandectele române nr. 7/2014; *A. Teodorescu*, Principii de reorganizare a Senatului, în Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, Anul II, nr. 1-3 aprilie-octombrie 1920, p. 99 şi urm.: „Primul Senat, - arată profesorul Anibal Teodorescu – care apare între instituţiunile noastre politice cu caracterul de dedublare a Camerei, şi deci cu scopul de scindare a organului legiuitor, este acela înfiinţat de Principele Cuza prin Statutul Dezvoltător al Convenţiunii, din 2 iulie 1864, sub numele de Corp ponderator. Ca şi Comisiunea înfiinţată cu şase ani înainte şi desfiinţată de Statut, şi poate chiar mai mult decât aceea, acest corp era o emanaţiune a Domnului, căci în afară de cei doi Mitropoliţi, de episcopii eparhioţi, de primul prezident al curţii de casaţiune şi de cel mai vechi general în activitate - toţi membri de drept, 32 de membri erau numiţi direct de Domn dintre foştii înalţi funcţionari ai ţării sau dintre

Bicameralismul a fost preluat şi de cele trei Constituţii monarhice[1]. În 1946, printr-un act normativ a cărui constituţionalitate este contestată, s-a renunţat la bicameralism în favoarea unicameralismului[2]. Acest model de organizare a fost transpus şi în constituţiile socialiste din 1948, 1952 şi 1965.

În 1990 s-a revenit la organizarea bicamerală a Parlamentului, soluţie preluată şi de Constituantul din 1991 pe motiv că bicameralismul constituie o tradiţie în organizarea constituţională democratică din România[3]. Revenirea la sistemul bicameral a fost, din punct de vedere psihologic, reacţia firească de respingere a modelului socialist (marxist) de organizare a puterii legislative într-un organism unicameral, iar din punct de vedere politic, rezultatul revenirii în viaţa politică a ţării a unor partide legate istoric de un Parlament bicameral. Revizuirea Constituţiei în 2003 a menţinut organizarea bicamerală a Parlamentului, dar a vizat doar trecerea la un sistem de bicameralism funcţional[4].

Observatorul şi analistul pragmatic al vieţii parlamentare nu poate să nu constate astăzi că modelul unicameral era mai avantajos, cel puţin sub aspectul accelerării şi fluidizării procesului legislativ.

Ideea de „cameră replică" în organizarea Parlamentului pe două niveluri trebuie raportată la dinamismul vieţii sociale şi mai ales la dinamica schimbărilor într-o societate aflată în tranziţie, deci instabilă din punct de vedere al intereselor sociale şi al forţelor politice susţinătoare ale acestora.

Critica, din acest punct de vedere, a bicameralismului, nu a întârziat să apară. Cum era de aşteptat, critica nu provine din partea juriştilor, ci din partea politologilor, interesaţi nu numai de aspectul instituţional al puterii, ci şi de manifestarea ei în decizii politice, cu alte cuvinte de eficienţa puterii. Astfel, prof. Ovidiu Trăsnea observă din perspectiva politologului şi totodată a juristului, că spre deosebire de Constituţia din 1923, prerogativele Senatului nu au nimic specific[5]. În opinia

---

persoanele, care ar fi avut un venit de cel puţin 800 galbeni, iar restul de alţi 32 de membri erau aleşi mai întâi de consiliile generale ale judeţelor şi numiţi, în ultim resort, tot de Domn, de pe o listă de prezentaţiune de câte trei candidaţi de fiecare judeţ" (p. 100).

[1] Structura bicamerală a Parlamentului este considerată în mod greşit de Curtea Constituţională ca fiind o tradiţie în sistemul parlamentar românesc. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011). Eroarea judecătorilor constituţionali porneşte de la necunoaştrea activităţii Adunărilor Obşteşti, care aveau o organizare unicamerală, precum şi a opoziţiei faţişe a celor două Adunări ad-hoc din 1857 faţă de opiniile susţinute de o parte dintre delegaţi privind înfiinţarea unei noi camere alături de Adunarea legiuitoare. Cele două Adunări ad-hoc au respins fără echivoc propunerea de înfiinţare a unei camere cu rol de Senat

[2] A se vedea Decretul-lege nr. 2218 din 15 iulie 1946 (M.Of. nr. 161 din 15 iulie 1946); ziarul Dreptatea din 13 iulie 1946.

[3] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 153.

[4] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

[5] *O. Trăsnea*, Principiul separaţiei, echilibrului şi conlucrării, în Sfera Politicii nr. 13/1994, p. 9.

autorului, bicameralismul ar fi putut fi util, dar nu sub forma a două Camere paralele care dublează parazitar activitatea celeilalte, frânând procesul legislativ care trebuie să fie operativ și flexibil, ci sub forma unei Camere care să corecteze viciile de fond ale simplei reprezentări teritoriale printr-o reprezentare funcțională[1)].

Discuția despre bicameralism a fost reluată cu prilejul revizuirii Constituției în 2003, din perspectiva rolurilor legislative diferite conferite Camerei Deputaților și Senatului, potrivit art. 75 din textul revizuit al Legii fundamentale[2)].

Modelul teoretic al bicameralismului constă în îmbinarea a două planuri perfect echilibrate și compatibile sub aspect democratic: alegerea unei Camere, eventual cu o componență numeric mult micșorată față de prima Cameră (națională) reprezentând interese teritoriale, locale. Un asemenea model de bicameralism – asemănător actualului sistem parlamentar francez – ar fi fost foarte funcțional și ar fi permis derularea unui proces legislativ mai alert și reprezentarea, cu mai mult succes, în Parlament, a problematicii specifice colectivităților teritoriale, atât din punct de vedere legislativ, cât și din punct de vedere al raporturilor dintre cei aleși și circumscripțiile electorale[3)].

[1)] Ibidem.

[2)] A se vedea: *M. Constantinescu, Ș. Nicolae*, Evoluția sistemului bicameral românesc potrivit Legii de revizuire a Constituției, în Dreptul nr. 7/2004; *M. Criste*, Considerente privind Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România, în Curierul Judiciar nr. 10/2010; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003; *B. Dima*, Parlament bicameral versus parlament unicameral, în Sfera Politicii, octombrie 2009; *B. Dima*, Structură bicamerală sau unicamerală pentru Parlamentul României?, în Revista de Drept Public nr. 3/2009; *T. Drăganu*, Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și Senat, în Revista de Drept Public nr. 4/2003; *M. Enache*, Câteva reflecții privind funcțiile Parlamentului, în Dreptul nr. 7/1997; *Gh. Iancu*, Revizuirea Constituției sau o nouă Constituție, în Revista de Drept Public nr. 1/2009; *C. Ionescu*, Rolul Reprezentanței Naționale în sistemul constituțional, în Dreptul nr. 11/1997; *C. Ionescu*, Unele reflecții pe marginea art. 61 din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 4/2007; *C. Ionescu*, Organizarea bicamerală a Parlamentului României între tradiție și oportunitate politică, în Pandectele Române nr. 7/2014; *A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în Revista de Drept Public nr. 1/2001; *A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în Revista de Drept Public nr. 1/2001; *A. Iorgovan*, Filozofia bicameralismului: între exigențe doctrinare și nevoi politice reale, în Revista de Drept Public nr. 1/2004; *G. Marconescu*, Avantaje și dezavantaje ale structurii unicamerale sau bicamerale a Parlamentului, în Dreptul nr. 10/1999; *S. Marton*, Legislativ bicameral sau unicameral? Dezbaterea constituțională de la 1866, în AUB, Anul II, 2000; *I. Muraru, A. Muraru*, Scurtă pledoarie pentru un bicameralism parlamentar diferențiat, în Revista de Drept Public nr. 1/2005; *C.-L. Popescu*, Referendumul consultativ privind parlamentul unicameral și reducerea numărului parlamentarilor, în Curierul Judiciar nr. 10/2009; *Al. Radu*, Modelul parlamentar românesc, în Sfera Politicii, octombrie 2009; *H. Schambeck*, Reflecții asupra importanței sistemului Parlamentului bicameral, în Revista de Drept Public nr. 1/2010; *I. Zlătescu*, Rolul Parlamentului în sistemul conducerii statului, în Dreptul nr. 8/1992.

[3)] În actualul sistem parlamentar, activitățile în circumscripții ale deputaților și senatorilor se desfășoară, de regulă, la sfârșitul fiecărei săptămâni.

Evident, nimic nu împiedică în viitor ca printr-o lege constituțională să se modifice actualul sistem al organizării Parlamentului României, fie prin revenirea la tradiția istorică apreciată de omul politic Mircea Djuvara[1)], fie prin schimbarea sistemului de recrutare a senatorilor și a unor modificări aduse prerogativelor constituționale ale Camerei superioare.

Prin Legea nr. 429/2003 privind revizuirea Constituției s-a nuanțat funcționarea bicameralismului în ceea ce privește activitatea legislativă a Camerei Deputaților și Senatului. În acest sens, s-a prevăzut că inițiativele legislative privind reglementarea anumitor domenii ale vieții sociale vor fi dezbătute și supuse votului mai întâi în Camera Deputaților, după care vor fi transmise Senatului, care va avea rolul de a decide în mod definitiv asupra legilor în cauză. În acest fel, s-a conferit Senatului o aparentă putere de decizie. La rândul său, Senatul va examina ca primă Cameră sesizată alte categorii de inițiative legislative, care ar urma să reglementeze alte domenii ale vieții sociale. În privința acestora, puterea de decizie definitivă aparține Camerei Deputaților[2)].

Acest sistem, care a introdus în procesul legislativ ideea unei diferențieri funcționale între cele două Camere legislative, a modificat bicamerelismul Parlamentului, dar fără beneficii legislative evidente. Acesta a fost motivul pentru care sistemul respectiv a fost criticat în literatura de specialitate[3)].

[1)] *M. Djuvara*, Puterea legiuitoare în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990, p. 157. După cum se știe, și alți oameni politici și-au manifestat dezacordul pentru bicameralism (de pildă, *V. Madgearu*, Reforma Parlamentului, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990, p. 180).

[2)] Curtea Constituțională este un susținător al sistemului bicameral. În jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a decis că „avantajele pe care structura bicamerală a forului legiuitor le prezintă sunt evidente. Astfel, se evită concentrarea puterii în Parlament, întrucât Camerele acestuia se vor împiedica reciproc să devină suport al unui regim autoritar. Totodată, se asigură dezbateri și un cadru de analiză succesivă a legilor de către două corpuri diferite ale forului legiuitor, ceea ce oferă o mai mare garanție a calității actului legislativ. Adoptarea legilor în cadrul unui Parlament unicameral se face după mai multe *lecturi* succesive ale unui text. Fiind realizate însă de același corp legiuitor, lecturile pot deveni o formalitate artificială sau pot fi suprimate din rațiuni de urgență. Bicameralismul determină ca a doua lectură a legii să se facă, întotdeauna, de o altă adunare, ceea ce este de natură să determine o percepție critică accentuată. Se oferă astfel oportunitatea unei mai bune cooperări critice, a dezbaterii comune și colective de luare a deciziilor, conferindu-se amploare formării voinței statului parlamentar. În plus, bicameralismul minimizează riscul dominației majorității, favorizând dialogul între majoritățile din cele două Camere, precum și între grupurile parlamentare. Cooperarea și supervizarea legislativă sunt extinse în acest mod, demonstrându-se astfel că sistemul bicameral este o formă importantă a separației puterilor, care nu funcționează doar între puterile legislativă, executivă și judecătorească, ci și în interiorul celei legislative. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011) și Decizia Curții Constituționale nr. 710 din 6 mai 2009 (M.Of. nr. 358 din 28 mai 2009).

[3)] A se vedea, în acest sens, *T. Drăganu*, Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției, adoptată de Camera Deputaților și Senat, în R.D.P. nr. 4/2003; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în R.D.P. nr. 2/2003; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale..., cit. supra, p. 614-620.

Secţiunea a 3-a. Alegerea Parlamentului României (sistemul electoral)

§1. Caracteristicile votului

Camera Deputaţilor şi Senatul se aleg pentru un mandat de 4 ani prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Aşa cum rezultă din art. 62 alin. (1) din Constituţie, dreptul la vot are următoarele caractere:

a) este *universal*: caracterul universal înseamnă că toţi cetăţenii români care îndeplinesc anumite condiţii prevăzute expres de Constituţie au dreptul să voteze. Condiţiile constituţionale pentru exercitarea dreptului de vot sunt: majoratul politic (alegătorul să aibă împlinită vârsta de 18 ani); capacitatea de exerciţiu deplină, altfel spus, nu au drept de vot debilii sau alienaţii mintali puşi sub interdicţie prin hotărâre judecătorească definitivă; demnitatea civică (nu au drept la vot persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale);

b) *egalitatea*: principiul egalităţii votului reflectă egalitatea în drepturi a cetăţenilor români, înscrisă în art. 4 şi 16 din Constituţie. Egalitatea votului presupune pe de-o parte că fiecare alegător are dreptul la un singur vot pentru alegerea unui deputat şi respectiv senator, iar pe de altă parte, că votul fiecărui cetăţean valorează tot atât cât valorează votul altui cetăţean. Egalitatea de valoare a votului generează două consecinţe: pe de o parte numărul de mandate pentru fiecare Cameră legislativă se stabileşte în funcţie de numărul locuitorilor fiecărei circumscripţii electorale, pe de altă parte, egalitatea de şanse a fiecărui candidat.

c) caracterul *liber* al votului: acest caracter arată că exercitarea dreptului de vot este o facultate, o posibilitate şi nu o obligaţie juridică. Cu alte cuvinte, legea nu obligă pe alegător să voteze şi nu sancţionează pasivitatea electorală a acestuia. În literatura de specialitate s-a emis opinia că pasivitatea electorală (neprezentarea alegătorului la secţiile de votare sau introducerea voită în urnă a unui vot nul) ar echivala cu încălcarea art. 57 din Constituţie, potrivit căruia cetăţenii sunt datori să-şi exercite cu bună-credinţă drepturile[1]). În cazul pe care îl analizăm nu este însă vorba de o exercitare a drepturilor, ci de refuzul de exercitare a dreptului de vot. S-ar putea spune că nu ar exista buna-credinţă în situaţia în care alegătorul ar anula în mod voit buletinul de vot. Cum însă operaţia votării este secretă, trebuie să prevaleze prezumţia de nevinovăţie. Reaua-credinţă trebuie dovedită, ceea ce este practic imposibil de realizat din punct de vedere material şi juridic, operaţia de votare fiind secretă.

d) caracterul *direct* al votului: acest caracter presupune exercitarea dreptului de vot numai de către titularul dreptului de vot. Decurge, pe cale de consecinţă, că nu este permis votul prin corespondenţă sau prin reprezentant, indiferent dacă reprezentantul ar avea o procură sau ar fi rudă apropiată sau soţ/soţie al alegătorului respectiv.

---

[1]) A se vedea *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Vida*, Alegerile parlamentare şi prezidenţiale, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 4.

e) caracterul *secret*: datorită acestui caracter, alegătorul nu poate fi obligat de către nicio persoană fizică sau autoritate publică să dezvăluie în favoarea cărui candidat sau partid a votat. Încălcarea secretului votului prin violarea acestuia de către o altă persoană este interzisă

Acestor condiţii constituţionale, Legea electorală le mai adaugă două condiţii: înscrierea alegătorilor cu drept de vot pe o listă electorală şi deţinerea unui document din care să rezulte identitatea acestora.

§2. Stabilirea numărului de mandate

Opţiunea pentru un sistem identic de alegere a celor două Camere legislative conferă acestora o legitimitate electorală egală, ambele corpuri legislative fiind expresia voinţei politice a aceluiaşi corp electoral. Alegerile pentru Camera Deputaţilor şi Senat au loc la aceeaşi dată, urmând ca, până la întrunirea legală a noului Parlament, mandatul forului legislativ anterior să fie prelungit. Interesul practic al prelungirii mandatului este asigurarea continuităţii activităţii parlamentare.

Componenţa numerică a fiecărui corp legislativ se stabileşte potrivit normei de reprezentare prevăzute în Legea nr. 208/2015. Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaţilor este de un deputat la 73.000 locuitori, iar pentru alegerea Senatului este de un senator la 168.000 locuitori. Numărul deputaţilor şi al senatorilor ce vor fi aleşi se determină prin raportarea numărului de locuitori ai fiecărei circumscripţii electorale la cele două norme de reprezentare menţionate, la care se adaugă un loc de deputat sau senator pentru ceea ce depăşeşte jumătatea normei de reprezentare, fără ca numărul deputaţilor să fie mai mic de 4, iar cel al senatorilor mai mic de 2.

Din punct de vedere al tipului de scrutin, Legea nr. 208/2015 prevede că deputaţii şi senatorii se aleg în circumscripţii electorale pe bază de scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporţionale, precum şi pe bază de candidaturi independente.

Circumscripţia electorală corespunde ca întindere cu un judeţ, respectiv cu municipiul Bucureşti. De asemenea, se constituie o circumscripţie pentru cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării, astfel că numărul total al circumscripţiilor electorale este de 43 (art. 4 din Legea nr. 208/2015).

Candidaturile pentru Camera Deputaţilor şi Senat se propun de partidele politice constituite potrivit Legii nr. 14/2003, republicată[1)], de alianţe politice şi alianţe electorale. Este o consecinţă logică a principiului reprezentării să se stabilească un raport optim între numărul de reprezentanţi într-o adunare şi numărul total al celor reprezentaţi. Parlamentul, ca organ deliberativ care are rolul de a exprima voinţa suverană a poporului, trebuie să aibă o componenţă numerică care să permită funcţionalitatea ca atare a instituţiei şi, în acelaşi timp, să fie cu adevărat reprezentativ. O altă consecinţă a principiului reprezentării constă în păstrarea unor raporturi permanente între parlamentari şi cei care i-au votat, astfel încât parlamentarii să îi

[1)] M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015.

poată informa curent pe alegători cu privire la modul în care îşi exercită mandatul şi, totodată, să îi consulte în legătură cu cerinţele şi aşteptările acestora. Legătura permanentă între cei doi aleşi şi cei ce i-au ales este un principiu fundamental al democraţiei reprezentative. Temeiul politic în baza căruia deputaţii şi senatorii îşi exercită mandatul parlamentar este consimţământul corpului electoral exprimat prin vot.

Legea electorală permite însă şi organizaţiilor cetăţeneşti aparţinând minorităţilor naţionale să propună candidaturi pentru cele două corpuri legislative. Mai mult chiar, organizaţiile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, legal constituite, care nu au obţinut în alegeri cel puţin un mandat de deputat sau senator au dreptul, împreună, potrivit prevederilor constituţionale [art. 62 alin. (2) din Constituţie] şi art. 56 din Legea electorală, la un mandat de deputat, cu condiţia de a fi obţinut totuşi, pe întreaga ţară, un număr de voturi egal cu cel puţin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe ţară pentru alegerea unui deputat.

Legea electorală prevede, aşadar, următoarele condiţii pentru ca organizaţiile menţionate să beneficieze de dreptul de a primi un mandat de deputat:

a) organizaţia beneficiară să fie legal constituită;

b) organizaţia respectivă să fi participat la alegeri;

c) organizaţia să nu întrunească pragul electoral pentru obţinerea unui loc de deputat sau senator, dar să obţină, totuşi, un anumit număr de voturi (cel puţin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe ţară pentru alegerea unui deputat);

d) toate organizaţiile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi beneficiază de mandatul de deputat, împreună[1)].

Condiţia ca organizaţia beneficiară să fie legal constituită răspunde nevoii ca reprezentarea cetăţenilor în forul legislativ al ţării să se facă într-un cadru legal. Chiar partidele politice care propun candidaţi în alegerile parlamentare trebuie să fie constituite potrivit legii.

Cea de-a doua condiţie pune în lumină cerinţa exprimării voinţei politice a organizaţiei în cauză de a avea reprezentanţi în Parlament. Se înţelege că o asemenea organizaţie care nici nu şi-a manifestat dorinţa de a participa la alegeri nu este îndrituită de a beneficia de un mandat de deputat.

A treia condiţie legală nu ţine de legitimitatea reprezentării. Partidele şi celelalte formaţiuni politice se bazează pe un anumit sprijin electoral, exprimat în numărul de voturi obţinute. O organizaţie care nu întruneşte pragul electoral sau 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe ţară pentru alegerea unui deputat nu se bucură de sprijin popular. Cu alte cuvinte, nu este reprezentativă.

Ultima condiţie este un rezultat al dispoziţiei constituţionale prevăzute în art. 62 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căreia cetăţenii unei minorităţi naţionale pot fi reprezentaţi numai de o singură organizaţie.

[1)] A se vedea şi *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Vida*, op. cit., p. 9-10.

§3. Listele electorale

Pentru asigurarea exercitării de către fiecare cetăţean cu drept de vot a dreptului său de a alege, se întocmesc listele electorale, care cuprind toţi cetăţenii cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral[1]. Aceste liste sunt permanente şi suplimentare. Listele electorale permanente pentru votanţii din ţară pentru subdiviziunile administrativ-teritoriale se întocmesc de către primari pe secţii de votare pe baza informaţiilor şi datelor cuprinse în Registrul electoral [art. 49 alin. (1) din Legea nr. 208/2015] şi cuprind toţi cetăţenii cu drept de vot care domiciliază în secţia pentru care ele au fost întocmite. Pentru străinătate, Autoritatea Electorală Permanentă întocmeşte şi tipăreşte liste permanente speciale care cuprind cetăţenii români cu drept de vot domiciliaţi sau rezidenţi în străinătate [art. 49 alin. (3) din Legea nr. 208/2015].

Listele electorale suplimentare se întocmesc în secţiile de votare în cazurile prevăzute expres de art. 51 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 208/2015[2]. Listele suplimentare se întocmesc ad-hoc şi se semnează de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare respective.

Alegătorii au dreptul să verifice înscrierea în Registrul electoral [art. 47 alin. (1) din Legea nr. 208/2015]. Întâmpinările împotriva omisiunilor, a înscrierilor greşite şi a oricăror erori din Registrul electoral se depun la birourile judeţene sau la filialele

---

[1] Potrivit art. 24 din Legea nr. 208/2015, Registrul electoral este un sistem informatic naţional de înregistrare şi actualizare a datelor de identificare a cetăţenilor români cu drept de vot şi a informaţiilor privind arondarea acestora la secţii de votare.

[2] În listele electorale suplimentare utilizate în secţiile de votare din ţară vor fi trecute, de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, următoarele persoane: a) persoanele care se prezintă la vot şi fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa pe raza secţiei de votare respective, însă au fost omise din lista electorală permanentă; b) persoanele care se prezintă la vot şi fac dovada că au reşedinţa pe raza secţiei de votare respective, însă nu au făcut cereri de înscriere în Registrul electoral cu adresa de reşedinţă; c) persoanele care în ziua votării se află în altă unitate administrativ-teritorială decât cea unde îşi au domiciliul sau reşedinţa şi care fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; d) membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare şi operatorii de calculator, dacă au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; e) persoanele însărcinate cu menţinerea ordinii sau cu verificarea dispozitivului de menţinere a ordinii, dacă au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; f) candidaţii, dacă aceştia candidează în circumscripţia electorală respectivă.

În listele electorale suplimentare utilizate în secţiile de votare din străinătate vor fi trecute, de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, următoarele persoane: a) persoanele care se prezintă la vot la secţiile de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice, oficiile consulare, secţiile consulare şi institutele culturale din străinătate ale României şi fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa în străinătate şi care nu figurează în listele electorale permanente ale secţiilor de votare din străinătate; b) personalul misiunilor diplomatice şi al oficiilor consulare, secţiilor consulare şi institutelor culturale din străinătate; c) membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare şi operatorii de calculator din străinătate, dacă au domiciliul sau reşedinţa în străinătate; d) candidaţii, dacă aceştia candidează în circumscripţia electorală externă.

Autorității Electorale Permanente, aceasta fiind obligată să se pronunțe, prin decizie, în cel mult 3 zile de la data înregistrării. Contestațiile împotriva deciziilor date conform art. 47 alin. (1) din Legea nr. 208/2015 se soluționează, în cel mult 3 zile de la data înregistrării, de către judecătoria în a cărei rază teritorială domiciliază alegătorul, prin hotărâre definitivă. Contestațiile împotriva deciziilor privind alegătorii cu domiciliul în străinătate, date conform art. 47 alin. (1) din Legea nr. 208/2015, se soluționează, în cel mult 3 zile de la data înregistrării, de către Judecătoria Sectorului 1 al Municipiului București, prin hotărâre definitivă.

Cetățenii români cu domiciliul sau reședința în România care se află în țară își pot exercita dreptul de vot conform art. 83 alin. (1) din Legea nr. 208/2015 la secțiile de votare organizate în România în baza unuia dintre următoarele acte de identitate, valabile în ziua votării: a) cartea de identitate; b) cartea electronică de identitate; c) cartea de identitate provizorie; d) buletinul de identitate; e) pașaportul diplomatic; f) pașaportul diplomatic electronic; g) pașaportul de serviciu; h) pașaportul de serviciu electronic; i) carnetul de serviciu militar, în cazul elevilor din școlile militare.

Cetățenii români cu domiciliul în România, dar care au fost înscriși în Registrul electoral cu adresa de reședință în străinătate[1)], conform art. 83 alin. (2) din Legea nr. 208/2015, își pot exercita dreptul de vot la secțiile de votare organizate în străinătate în baza unuia dintre următoarele acte de identitate, valabile în ziua votării, însoțite de un document oficial emis de statul străin privind stabilirea reședinței: a) cartea de identitate; b) cartea electronică de identitate; c) cartea de identitate provizorie; d) buletinul de identitate; e) pașaportul diplomatic; f) pașaportul diplomatic electronic; g) pașaportul de serviciu; h) pașaportul de serviciu electronic; i) pașaportul simplu; j) pașaportul simplu electronic; k) pașaportul simplu temporar.

Cetățenii români cu domiciliul în străinătate își pot exercita dreptul de vot la secțiile de votare organizate în străinătate, conform Legii nr. 208/2015, în baza unuia dintre următoarele acte de identitate, valabile în ziua votării: a) pașaportul simplu, cu menționarea țării de domiciliu; b) pașaportul simplu temporar, cu menționarea țării de domiciliu; c) pașaportul simplu electronic, cu menționarea țării de domiciliu.

§4. Secțiile de votare

În vederea organizării alegerilor parlamentare se înființează Registrul secțiilor de votare din țară, administrat de către Autoritatea Electorală Permanentă, cuprinzând delimitarea și numerotarea secțiilor de votare de pe teritoriul României. În cadrul localităților, delimitarea secțiilor de votare se actualizează de primarii comunelor, orașelor, municipiilor sau subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, numai cu avizul conform al Autorității Electorale Permanente.

[1)] Conform art. 83 alin. (4) din Legea nr. 2018/2015, prin *reședință în străinătate* se înțelege adresa din străinătate la care persoana fizică declară că are locuința secundară, alta decât cea de domiciliu, și unde posedă un drept legal de ședere mai mare de 90 de zile. Documentele care atestă reședința în străinătate se stabilesc de către ministrul afacerilor externe, prin ordin.

Secţiile de votare rămân fixe, cu excepţia modificărilor ce necesită actualizarea. Modificările de orice natură, inclusiv cele intervenite în structura unităţilor administrativ-teritoriale sau în planul urbanistic al localităţilor se comunică de îndată Autorităţii Electorale Permanente.

Pe lângă misiunile diplomatice şi oficiile consulare ale României, dacă acestea funcţionează în locaţii diferite şi institutele culturale din străinătate, se organizează una sau mai multe secţii de votare pentru alegătorii care au domiciliul în străinătate. Art. 23 din Legea nr. 208/2015 prevede că pot fi organizate cu acordul autorităţilor din ţara respectivă secţii de votare şi în alte localităţi decât cele în care îşi au sediul misiunile diplomatice sau oficiile consulare. Alegătorii care au domiciliul într-un alt stat decât România îşi exercită dreptul de vot la una din secţiile de votare din acea ţară în care îşi au domiciliul.

§5. Birourile electorale

În perioada organizării alegerilor se formează Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripţie la nivel judeţean, al municipiului Bucureşti, oficii electorale de sector (pentru municipiul Bucureşti), şi un birou electoral de circumscripţie externă pentru cetăţenii români cu domiciliul în afara graniţelor României, precum şi birouri electorale ale secţiilor de votare. Birourile electorale sunt alcătuite numai din cetăţeni români de drept de vot. În îndeplinirea atribuţiilor ce le revin, membrii birourilor electorale exercită o funcţie ce implică autoritatea de stat. Exercitarea corectă şi imparţială a funcţiei de membru al biroului electoral este obligatorie. Nerespectarea acestei obligaţii atrage răspunderea contravenţională sau penală, după caz.

Legea nr. 208/2015 prevede în art. 11 că la nivel naţional se constituie un Birou Electoral Central format din 5 judecători ai Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, preşedintele şi vicepreşedinţii Autorităţii Electorale Permanente şi din cel mult 12 reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale care participă la alegeri, conform legii, precum şi un reprezentant desemnat de grupul parlamentar al minorităţilor naţionale din Camera Deputaţilor. Desemnarea celor 5 judecători se face de Preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, în şedinţă publică, în cea de-a treia zi de la stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorţi dintre judecătorii în exerciţiu ai acestei instanţe.

La organizarea şi desfăşurarea tragerii la sorţi poate participa câte un reprezentant, desemnat ca atare, al partidelor politice parlamentare. Rezultatul tragerii la sorţi se consemnează într-un proces-verbal, semnat de preşedintele şi de prim-magistratul-asistent ai Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Procesul-verbal constituie actul de învestire.

În termen de 24 de ore de la învestire, judecătorii desemnaţi aleg din rândul lor preşedintele Biroului Electoral Central. După alegerea preşedintelui BEC, biroul se completează cu preşedintele şi vicepreşedinţii Autorităţii Electorale Permanente, cu câte un reprezentant al partidelor politice parlamentare şi al organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale cu grup parlamentar propriu în ambele Camere ale Parlamentului, precum şi cu reprezentantul desemnat de grupul parlamentar al

minorităților naționale din Camera Deputaților. Completarea Biroului Electoral Central se consemnează într-un proces-verbal care constituie actul de învestire. În termen de două zile de la rămânerea definitivă a candidaturilor, partidele politice care nu sunt reprezentate în Parlament, alianțele politice și alianțele electorale ale acestora care participă la alegeri comunică în scris Biroului Electoral Central numele și prenumele reprezentanților acestora. Desemnarea reprezentanților partidelor politice neparlamentare alianțelor politice și alianțelor electorale dintre acestea în Biroul Electoral Central se face în ordinea descrescătoare a numărului de candidaturi rămase definitive din circumscripțiile electorale.

Legea nr. 208/2015 prevede în art. 12 că Biroul Electoral Central are ca atribuții principale, printre altele:

a) urmărește aplicarea unitară a dispozițiilor legale privitoare la alegeri și asigură interpretarea unitară a prevederilor acestora;

b) asigură publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a listei cuprinzând denumirea și semnele electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale legal constituite, care au dreptul să participe la alegeri, și comunică lista tuturor birourilor electorale de circumscripție, imediat după constituirea acestora;

c) rezolvă întâmpinările referitoare la propria sa activitate și contestațiile cu privire la activitatea birourilor electorale de circumscripție; contestațiile se soluționează prin decizii care sunt obligatorii pentru biroul electoral în cauză, precum și pentru autoritățile și instituțiile publice la care se referă, sub sancțiunile prevăzute de lege;

d) preia listele de susținători ai listelor de candidați propuse de partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice, alianțele electorale, în cazul în care acestea optează să depună listele de susținători la nivel național și comunică birourilor electorale de circumscripție lista competitorilor electorali cu drept de a depune candidaturi în toate circumscripțiile electorale;

e) face publicațiile și afișările prevăzute de lege cu privire la candidaturi;

f) centralizează, pe baza comunicărilor primite de la birourile electorale de circumscripție, numărul de candidaturi definitive depuse de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale; comunică situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire, comisiei speciale a Senatului și Camerei Deputaților pentru atribuirea timpilor de antenă, precum și Societății Române de Televiziune și Societății Române de Radiodifuziune;

g) stabilește, pe baza proceselor-verbale transmise de birourile electorale de circumscripție, lista partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și a organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care au întrunit pragul electoral, precum și lista celor care nu au întrunit pragul electoral și comunică birourilor electorale de circumscripție și dă publicității, în termen de 24 de ore de la constatare, aceste liste;

h) anulează alegerile dintr-o secție de votare sau circumscripție electorală în cazul în care constată că votarea sau stabilirea rezultatului alegerilor a avut loc prin fraudă electorală[1)];

[1)] Potrivit art. 12 alin. (4) din Legea nr. 208/2015, prin fraudă electorală se înțelege orice faptă incriminată de lege care are loc înaintea, în timpul sau după închiderea votării ori în

i) poate dispune renumărarea voturilor într-o secţie de votare sau refacerea centralizării voturilor şi rezultatului alegerilor dintr-o circumscripţie electorală în situaţia în care constată, pe baza probelor administrate, că au fost comise erori ori au fost înregistrate neconcordanţe între datele înregistrate în procesele-verbale;

j) totalizează rezultatul naţional, pe baza proceselor-verbale primite de la birourile electorale constituite la niveluri inferioare;

k) transmite Autorităţii Electorale Permanente, după publicarea rezultatelor alegerilor în Monitorul Oficial al României, Partea I, materialele necesare redactării Cărţii albe a alegerilor;

l) stabileşte, la nivel naţional, numărul de mandate ce revin în fiecare circumscripţie electorală fiecărui partid politic, fiecărei alianţe politice, alianţe electorale, organizaţii a cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, fiecărui candidat independent care participă în alegeri în condiţiile Legii electorale;

m) atestă atribuirea unui mandat de deputat organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care a întrunit condiţiile prevăzute la art. 56 şi eliberează certificatul doveditor deputatului desemnat pe această bază;

n) trimite spre publicare rezultatele finale ale alegerilor către Regia Autonomă „Monitorul Oficial";

o) organizează şi implementează un sistem de colectare de date şi de informare periodică a opiniei publice privind prezenţa populaţiei la vot;

p) îndeplineşte orice alte atribuţii ce îi revin potrivit Legii electorale.

În exercitarea atribuţiilor ce îi revin potrivit prevederilor Legii nr. 208/20015 Biroul Electoral Central adoptă decizii şi hotărâri. Hotărârile Biroului Electoral Central se dau pentru interpretarea unitară a legii şi sunt general obligatorii. Deciziile Biroului Electoral Central se dau în aplicarea prevederilor Legii electorale, precum şi în soluţionarea întâmpinărilor şi contestaţiilor pe care este competent să le soluţioneze. Deciziile Biroului Electoral Central sunt obligatorii pentru toate autorităţile, instituţiile publice, birourile electorale, precum şi pentru toate organismele cu atribuţii în materie electorală, de la data aducerii la cunoştinţă în şedinţă publică.

Deciziile se aduc la cunoştinţă în şedinţă publică şi prin orice mijloc de publicitate, iar hotărârile se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. La nivelul fiecăreia dintre cele 43 de circumscripţii electorale se constituie un birou electoral de circumscripţie format din 3 judecători, un reprezentant al Autorităţii Electorale Permanente şi din cel mult 9 reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi ai organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri în circumscripţia electorală respectivă. Biroul electoral de circumscripţie pentru circumscripţia electorală pentru cetăţenii cu domiciliul în afara României are sediul în municipiul Bucureşti.

Desemnarea celor 3 judecători se face în şedinţă publică, în termen de 21 de zile de la data începerii perioadei electorale, de către preşedintele tribunalului, prin

---

timpul numărării voturilor şi încheierii proceselor-verbale şi care are ca rezultat denaturarea voinţei alegătorilor şi crearea de avantaje concretizate prin mandate în plus pentru un competitor electoral.

tragere la sorți dintre judecătorii în exercițiu ai tribunalului județean, respectiv ai Tribunalului București, pentru Circumscripția Electorală București și pentru circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării. Data ședinței se aduce la cunoștință publică, prin presă, de președintele tribunalului, cu cel puțin 48 de ore înainte. Rezultatul tragerii la sorți se consemnează într-un proces-verbal, semnat de președinte, ce constituie actul de învestire. În termen de 24 de ore de la desemnare, judecătorii, prin vot secret, aleg președintele biroului electoral de circumscripție și locțiitorul acestuia.

Din acel moment, biroul astfel constituit, îndeplinește toate atribuțiile ce îi revin potrivit Legii nr. 2018/2015, urmând a fi completat cu reprezentantul Autorității Electorale Permanente, reprezentanții partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri.

În termen de 24 ore de la data rămânerii definitive a candidaturilor, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri conform legii vor comunica în scris respectivului birou electoral de circumscripție, numele și prenumele reprezentanților lor în biroul electoral.

Potrivit Legii electorale, reprezentanții Autorității Electorale Permanente vor fi desemnați de către aceasta prin hotărâre, în 24 de ore de la desemnarea judecătorilor. Oficiile electorale se organizează la nivelul sectoarelor municipiului București și sunt alcătuite dintr-un președinte, un locțiitor al acestuia, un reprezentant al Autorității Electorale Permanente și din cel mult 7 membri, reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri în municipiul București.

Președintele oficiului electoral și locțiitorul acestuia sunt magistrați desemnați de președintele Tribunalului București cu cel mult 20 zile înainte de data alegerilor, prin tragere la sorți pe funcții, dintre judecătorii în exercițiu ai judecătoriei sectorului.

În 24 de ore de la desemnarea magistraților, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri vor comunica în scris numele reprezentanților lor în oficiul electoral. În 24 de ore de la desemnarea magistraților, Autoritatea Electorală Permanentă comunică numele reprezentanților ei, desemnați prin hotărâre în fiecare oficiu electoral.

Legea nr. 208/2015 prevede în art. 14 că Birourile electorale de circumscripție au următoarele atribuții:

a) veghează la organizarea din timp a secțiilor de votare, urmăresc și asigură aplicarea unitară și respectarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri de către toate autoritățile, instituțiile și organismele cu responsabilități în materie electorală din cadrul circumscripției;

b) înregistrează candidaturile depuse la nivelul circumscripției;

c) comunică, în termen de 24 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor, Biroului Electoral Central listele de candidați, precum și candidaturile independente la nivelul circumscripției;

d) fac publicațiile și afișările prevăzute de lege cu privire la candidaturi;

e) constată rămânerea definitivă a candidaturilor;

f) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate şi contestaţiile cu privire la operaţiunile birourilor electorale ale secţiilor de votare sau, după caz, oficiilor electorale din cadrul circumscripţiei electorale în care funcţionează; contestaţiile se soluţionează prin decizii care sunt obligatorii pentru biroul electoral în cauză, precum şi pentru autorităţile şi instituţiile publice la care se referă, sub sancţiunile prevăzute de lege;

g) distribuie birourilor electorale ale secţiilor de votare, prin intermediul primarilor, pe bază de proces-verbal de predare-primire, buletinele de vot, ştampila de control şi ştampilele cu menţiunea "VOTAT", formularele pentru încheierea proceselor-verbale, precum şi celelalte materiale necesare procesului electoral. Biroul Electoral de Circumscripţie al municipiului Bucureşti distribuie materialele respective oficiilor electorale; Biroul electoral de circumscripţie pentru cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării distribuie aceste materiale birourilor electorale ale secţiilor de votare din străinătate, cu sprijinul logistic al Ministerului Afacerilor Externe;

h) stabilesc mandatele ce revin, la nivelul circumscripţiei, fiecărui partid politic, fiecărei alianţe politice, alianţe electorale, organizaţii a cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, fiecărui candidat independent care participă în alegeri în condiţiile legii, în conformitate cu prevederile art. 94 din Legea nr. 208/2015;

i) eliberează candidaţilor declaraţi aleşi certificatul doveditor al alegerii;

j) înaintează Biroului Electoral Central procesele-verbale cuprinzând rezultatul alegerilor la nivelul circumscripţiei electorale în care funcţionează, precum şi întâmpinările, contestaţiile şi procesele-verbale primite de la birourile electorale ale secţiilor de votare;

k) îndeplinesc orice alte atribuţii ce le revin potrivit legii.

Birourile electorale ale secţiilor de votare sunt alcătuite dintr-un preşedinte, un locţiitor al acestuia, care sunt, de regulă, magistraţi sau jurişti, precum şi din 7 membri.

Preşedintele biroului electoral al secţiei de votare şi locţiitorul acestuia sunt desemnaţi de către Autoritatea Electorală Permanentă, în şedinţă publică, anunţată cu 48 de ore înainte, prin tragere la sorţi computerizată, organizată la nivel judeţean sau al municipiului Bucureşti cu 15 zile înaintea datei alegerilor, pe funcţii, dintre persoanele înscrise în corpul experţilor electorali, cu domiciliul sau reşedinţa în judeţul respectiv, pe baza criteriului apropierii domiciliului sau reşedinţei de sediul secţiei de votare, precum şi pe baza criteriului studiilor absolvite. Au prioritate absolvenţii de studii universitare de licenţă în domeniul ştiinţelor juridice şi apoi absolvenţii de studii universitare de licenţă, conform art. 15 alin. (2) din Legea nr. 208/2015.

Birourile electorale ale secţiilor de votare au următoarele atribuţii:

a) primesc de la primari, pe bază de proces-verbal, un exemplar al listelor electorale permanente, în preziua votării;

b) primesc de la primari buletinele de vot, ştampila de control şi ştampilele cu menţiunea „VOTAT", formularele pentru încheierea proceselor-verbale şi alte materiale necesare desfăşurării procesului electoral, precum şi două buletine de vot, câte unul pentru alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, anulate de către preşedintele

biroului electoral de circumscripție, pe care le vor afișa într-un loc vizibil, în ziua premergătoare alegerilor; birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate primesc aceste materiale din partea biroului electoral de circumscripție pentru cetățenii românii cu domiciliul sau reședința în afara țării, pe bază de proces-verbal, cu sprijin logistic din partea Ministerului Afacerilor Externe;

c) conduc operațiunile de votare, iau toate măsurile de ordine în localul secției de votare și în jurul acestuia;

d) numără voturile și consemnează rezultatele votării;

e) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate;

f) înaintează birourilor electorale de circumscripție sau oficiului electoral de sector procesele-verbale cuprinzând rezultatele votării, prin mijloace electronice și pe suport hârtie, buletinele de vot întrebuințate și necontestate, buletinele de vot nule și pe cele contestate, împreună cu contestațiile depuse și materialele la care acestea se referă, precum și listele electorale utilizate în cadrul secției de votare, îndosariate pe tipuri de liste; birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate predau aceste materiale, cu excepția buletinelor de vot întrebuințate și necontestate, biroului electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, pe bază de proces-verbal, cu sprijin logistic din partea Ministerului Afacerilor Externe, iar în cazul în care acesta și-a încetat activitatea, Tribunalului București;

g) predau prefectului, pe bază de proces-verbal, buletinele de vot anulate și neutilizate, ștampilele și celelalte materiale utilizate în desfășurarea votării; birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate predau aceste materiale, precum și buletinele de vot întrebuințate și necontestate misiunii diplomatice sau oficiului consular;

h) eliberează fiecărui reprezentant al partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale din componența biroului câte o copie de pe fiecare proces-verbal, certificată de președintele biroului electoral al secției de votare;

i) eliberează, la cererea atât a observatorilor organizațiilor neguvernamentale, cât și a reprezentanților presei acreditați pe lângă respectivele secții de votare, prin președintele secției de votare, câte o copie a fiecărui proces-verbal care consemnează rezultatul alegerilor în secția respectivă;

j) verifică, prin mijloace electronice, îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru exercitarea dreptului de vot, precum și corelațiile din procesele-verbale de consemnare a rezultatelor votării, conform procedurii stabilite prin hotărâre a Biroului Electoral Central.

Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, precum și candidații independenți pot contesta modul de formare și componența birourilor electorale, în cel mult 48 de ore de la expirarea termenului de constituire sau, după caz, de completare a acestor birouri. Contestațiile se depun la și se soluționează de către organismul electoral constituit la nivelul imediat superior celui la care funcționează biroul la care se referă contestația sau de către Înalta Curte de Casație și Justiție, în cazul în care contestația se referă la Biroul Electoral Central, în termen de cel mult două zile de la înregistrare.

Conform art. 19 alin. (2) din Legea nr. 208/2015, decizia organismului electoral sau, după caz, hotărârea dată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie este definitivă.

§6. Candidaturile

Listele de candidaţi şi candidaturile independente pentru Senat şi Camera Deputaţilor se depun la birourile electorale de circumscripţie, până cel mai târziu cu 45 de zile înaintea datei alegerilor. Listele de candidaţi şi candidaturile independente pentru Senat şi Camera Deputaţilor în circumscripţia electorală pentru cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării se depun la biroul electoral pentru cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării, până cel mai târziu cu 60 de zile înaintea datei alegerilor. Listele de candidaţi propuse de către organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale pentru toate circumscripţiile electorale, conform art. 54 alin. (4) din Legea nr. 208/2015, se depun la Biroul Electoral Central, până cel mai târziu cu 60 de zile înaintea datei alegerilor.

Potrivit Legii electorale, numărul de candidaţi de pe fiecare listă poate fi mai mare decât numărul mandatelor rezultate din norma de reprezentare cu doi până la un sfert din aceste mandate; fracţiunile se întregesc la cifra 1, indiferent de mărimea acestora. În aceeaşi circumscripţie electorală, un partid politic, o alianţă politică sau o alianţă electorală poate propune, pentru fiecare dintre Camerele Parlamentului, numai o singură listă de candidaţi. Partidele politice din alianţele politice sau alianţele electorale pot participa la alegeri numai pe listele alianţei. Un partid nu poate face parte decât dintr-o singură alianţă politică sau alianţă electorală. Nu se admit candidaturi independente pe listele de candidaţi depuse de partidele politice, alianţele politice sau alianţele electorale. Nu se admit nici liste de candidaţi independenţi.

O persoană poate candida fie pentru un mandat de deputat, fie pentru un mandat de senator şi numai într-o singură circumscripţie electorală. Candidaturile pe mai multe liste de candidaţi sau atât pe liste, cât şi ca independent sunt nule de drept. Nulitatea se constată prin hotărâre a biroului electoral al circumscripţiei electorale sau, după caz, a Biroului Electoral Central.

Legea nr. 208/2015 prevede în art. 12 alin. (9) că propunerile de candidaţi se fac în 4 exemplare, de către partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, sub semnătura conducerii acestora sau a persoanelor desemnate pentru a le semna, iar în cazul candidaţilor independenţi, pe baza declaraţiei de acceptare a candidaturii semnate de aceştia. În cazul alianţelor politice şi al alianţelor electorale, propunerile de candidaţi vor fi semnate de conducerile fiecărui partid din alianţă.

Propunerile de candidaţi trebuie să cuprindă circumscripţia electorală, numele, prenumele, codul numeric personal, domiciliul, locul şi data naşterii, ocupaţia, profesia, precum şi Camera Parlamentului pentru care aceştia candidează, iar în cazul alianţelor politice sau electorale, partidul care i-a propus. Propunerile de candidaţi vor fi însoţite de declaraţiile de acceptare a candidaturii, semnate şi datate de candidaţi, precum şi de declaraţia de avere şi declaraţia de interese ale fiecărui

candidat. Declarația de acceptare a candidaturii va cuprinde circumscripția electorală în care candidează, numele, prenumele, codul numeric personal, partidul politic sau alianța care l-a propus, profesia, ocupația și apartenența politică a candidatului, consimțământul expres al acestuia de a candida pentru funcția respectivă, precum și precizarea că întrunește condițiile prevăzute de lege pentru a candida. Toți candidații născuți înainte de data de 1 ianuarie 1976 vor da o declarație pe propria răspundere, potrivit legii penale, privind apartenența sau neapartenența la securitate ca poliție politică. Nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute de lege pentru a fi alese.

Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care depun la Biroul Electoral Central o listă de susținători cuprinzând cel puțin 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral la nivel național, pot depune liste de candidați în toate circumscripțiile electorale. În acest caz, prevederile art. 53 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind numărul exemplarelor originale și al copiilor listei susținătorilor se aplică în mod corespunzător.

Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care optează să depună listele de susținători la birourile electorale de circumscripție, pot depune liste de candidați numai dacă acestea sunt susținute de minimum 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral cu adresa de domiciliu sau reședință în circumscripția respectivă, fără ca numărul acestora să fie mai mic de 1.000 de alegători.

Candidații independenți trebuie să fie susținuți de minimum 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral cu adresa de domiciliu sau reședință în circumscripția respectivă, fără ca numărul acestora să fie mai mic de 1.000 de alegători. Prin excepție de la art. 52 alin. (6) din Legea nr. 208/2015, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale prevăzute la art. 56 din aceiași lege depun la Biroul Electoral Central aceeași listă de candidați, în toate circumscripțiile electorale, cu aplicarea corespunzătoare a art. 53 alin. (1), fără necesitatea altei susțineri decât cea prevăzută la art. 56 din Legea nr. 208/2015.

Lista susținătorilor trebuie să cuprindă data alegerilor, denumirea partidului politic, alianței politice, alianței electorale sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale ori numele și prenumele candidatului independent, după caz, numele și prenumele susținătorului, codul numeric personal, data nașterii susținătorului, adresa susținătorului, denumirea, seria și numărul actului de identitate al susținătorului, precum și semnătura acestuia. În listă se vor menționa, de asemenea, numele, prenumele și codul numeric personal al persoanei care a întocmit-o. Persoana care a întocmit lista este obligată să depună o declarație pe propria răspundere prin care să ateste veridicitatea semnăturilor susținătorilor.

Lista susținătorilor constituie un act public, cu toate consecințele prevăzute de lege. Susținătorii pot fi numai cetățeni cu drept de vot și cu domiciliul sau reședința în circumscripția electorală pentru care se propun candidați. Un alegător poate susține mai multe liste de candidați sau candidați independenți.

Pot depune candidaturi organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament. Potrivit Legii nr. 208/2015, prin *minoritate națională* se înțelege acea etnie reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale. Pot depune candidaturi și alte organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, legal constituite, care sunt de utilitate publică și care prezintă Biroului Electoral Central, în termen de 30 de zile de la data stabilirii zilei alegerilor, o listă de membri cuprinzând un număr de cel puțin 15% din numărul total al cetățenilor care, la ultimul recensământ, s-au declarat ca aparținând minorității respective. Dacă numărul membrilor necesari pentru îndeplinirea condițiilor este mai mare de 20.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 20.000 de persoane domiciliate în cel puțin 15 din județele țării și în municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și pentru municipiul București [art. 56 alin. (5) din Legea nr. 208/2015].

Mandatul de deputat atribuit potrivit art. 56 alin. (1) din Legea nr. 208/2015 se acordă peste numărul total de deputați rezultat din norma de reprezentare. Aceste organizațiile pot participa la alegeri și pot depune candidaturi numai sub denumirea și cu semnul electoral ale respectivei organizații.

Partidele politice, alianțele politice și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale se pot asocia între ele numai la nivel național, pe bază de protocol, constituind o alianță electorală, în scopul participării la alegerea Senatului și a Camerei Deputaților. Un partid politic, o alianță politică sau o organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale nu poate face parte decât dintr-o singură alianță electorală. Alianța electorală care a participat la alegerile anterioare sub o denumire o poate păstra numai dacă nu și-a schimbat componența inițială. De asemenea, denumirea respectivă nu poate fi utilizată de o altă alianță.

Protocolul de constituire a alianței electorale se depune la Biroul Electoral Central, în termen de 5 zile de la data înființării acestuia. Biroul Electoral Central se pronunță în ședință publică asupra admiterii sau respingerii protocolului de constituire a alianței electorale, în termen de 24 de ore de la data depunerii acestuia [art. 57 alin. (3) din Legea nr. 208/2015].

Decizia Biroului Electoral Central de admitere a protocolului de constituire a alianței electorale poate fi contestată de orice persoană fizică sau juridică interesată la Înalta Curte de Casație și Justiție, în termen de 24 de ore de la data pronunțării. Decizia Biroului Electoral Central de respingere a protocolului de constituire a alianței electorale poate fi contestată de semnatarii protocolului la Înalta Curte de Casație și Justiție, în termen de 24 de ore de la data pronunțării. Înalta Curte de Casație și Justiție se pronunță asupra contestațiilor prevăzute la art. 57 alin. (4) și (5) din Legea nr. 208/2015, în termen de 24 de ore de la data înregistrării contestației, prin hotărâre definitivă.

Biroul electoral de circumscripție examinează respectarea condițiilor legale privind exercitarea dreptului de a fi ales, respectarea condițiilor de fond și de formă ale listei susținătorilor, înregistrând candidaturile care îndeplinesc aceste condiții sau respingând înregistrarea celor care nu îndeplinesc condițiile legale. În termen de 24 de ore de la înregistrarea fiecărei candidaturi, unul dintre exemplarele propunerii

de candidatură se afișează de către biroul electoral de circumscripție la sediul acestuia într-un loc vizibil. Candidații pot renunța la candidatură, până la data-limită de depunere a candidaturilor.

Admiterea candidaturilor de către biroul electoral de circumscripție sau de către Biroul Electoral Central, după caz, se face, în termen de 48 de ore de la data depunerii, prin decizie, și poate fi contestată de către cetățenii cu drept de vot, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, în termen de cel mult 48 de ore de la data afișării deciziei de acceptare[1)].

Respingerea candidaturilor de către biroul electoral de circumscripție sau de către Biroul Electoral Central, după caz, se face în termen de 48 de ore de la data depunerii, prin decizie, și poate fi contestată de către candidat ori de către competitorii electorali care au propus candidatura respectivă, în termen de 48 de ore de la data afișării deciziei de respingere. Biroul Electoral Central și birourile electorale de circumscripție întocmesc procese-verbale din care rezultă data și ora afișării deciziei de admitere sau, după caz, de respingere a candidaturii.

Contestațiile vor cuprinde numele și prenumele, adresa și calitatea contestatarului, numele și prenumele persoanei a cărei candidatură a fost admisă sau respinsă, expunerea temeiurilor contestației, data și semnătura contestatarului și indicarea, dacă este cazul, a persoanei desemnate să îl reprezinte. Contestația și cererea de apel se depun la instanța competentă, sub sancțiunea nulității. Contestațiile privind deciziile de admitere sau respingere a candidaturilor adoptate de către birourile electorale de circumscripție se soluționează în termen de 48 de ore de la înregistrare, de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află circumscripția electorală.

Contestațiile privind deciziile de admitere sau respingere a candidaturilor de către Biroul Electoral Central ori de către biroul electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara României se soluționează de către Tribunalul București. Hotărârea dată se afișează, în mod vizibil, la sediul instanței care a emis-o. Împotriva hotărârii date în contestație se poate face apel în termen de 48 de ore de la pronunțare, la instanța ierarhic superioară. Apelul se soluționează în termen de 48 de ore de la înregistrare. Hotărârea pronunțată în apel este definitivă.

La data expirării termenelor de depunere a candidaturilor, la care se adaugă termenele birourile electorale de circumscripție și Biroul Electoral Central încheie câte un proces-verbal prin care constată rămânerea definitivă a candidaturilor. Biroul Electoral Central comunică tuturor birourilor electorale de circumscripție candidaturile la nivel național ale organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, în cel mult 24 de ore de la data constatării rămânerii definitive a acestora. În cel mult 24 de ore de la data expirării termenului prevăzut la art. 60 alin. (2) din Legea nr. 208/2015, biroul electoral de circumscripție dispune prefectului întocmirea

---

[1)] Competența materială procesuală de soluționare a contestațiilor împotriva deciziilor birourilor electorale de circumscripție de admitere sau respingere a candidaturilor revine instanțelor civile, potrivit Deciziei Înaltei Curți de Justiție și Casație nr. 16 din 18 septembrie 2017, Completul competent să judece recursul în interesul legii (M.Of. nr. 924 din 24 noiembrie 2017).

machetelor buletinelor de vot. Birourile electorale de circumscripție afișează la sediul lor candidaturile definitive, cu precizarea numelui și prenumelui, localității de domiciliu, apartenenței politice, profesiei și ocupației candidatului. Candidaturile definitive pot fi făcute publice prin presă și prin orice mijloace de informare în masă, cheltuielile fiind suportate de cei interesați.

§7. Buletinele de vot și semnele electorale

Buletinul de vot este documentul oficial prin care alegătorul își exprimă efectiv voința electorală în favoarea unuia sau a altuia dintre candidați. Modelul, dimensiunile și condițiile de tipărire ale buletinelor de vot se stabilesc prin hotărâre a Autorității Electorale Permanente. Ordinea în care se tipăresc listele de candidați și candidaturile independente pe buletinul de vot se stabilește de biroul electoral de circumscripție, prin trageri succesive la sorți: întâi pentru partidele politice parlamentare, alianțele politice sau electorale ce cuprind cel puțin un partid politic parlamentar și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale cu grup parlamentar propriu în ambele Camere ale Parlamentului, apoi pentru partidele politice neparlamentare și alianțele politice ori electorale dintre acestea, apoi pentru organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Candidații independenți se vor înscrie pe buletinul de vot, în partea finală a acestuia, în ordinea înregistrării candidaturilor.

Art. 62 alin. (1) din Legea nr. 208/2015 prevede că semnele electorale se stabilesc și se depun la Biroul Electoral Central de către fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri în condițiile Legii electorale, cu cel puțin 40 de zile înainte de ziua alegerilor. Semnele electorale trebuie să se deosebească clar de cele anterior înregistrate, fiind interzisă utilizarea acelorași simboluri grafice, oricare ar fi figura geometrică în care sunt încadrate.

Partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale și alianțele politice pot întrebuința, ca semn electoral, semnul permanent cu care s-au înregistrat juridic. Semnele electorale nu pot reproduce sau combina simbolurile naționale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaționale ori ale cultelor religioase. Fac excepție partidele politice care sunt membre ale unor organizații politice internaționale, acestea putând utiliza semnul organizației respective ca atare sau într-o combinație specifică.

Semnul electoral folosit de un partid politic, o alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale, înregistrate legal începând din anul 1990, îi aparține de drept dacă l-a folosit primul, respectiv prima și nu poate fi însușit ori utilizat de alt partid politic, altă alianță politică, alianță electorală ori organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale înregistrate ulterior, decât cu consimțământul celor cărora le-a aparținut, respectiv al partidelor care au alcătuit alianța politică ori alianța electorală inițială.

În cazul în care același semn electoral este solicitat de mai multe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale, organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri în condițiile Legii electorale, atribuirea se va face

în beneficiul partidului politic, alianței politice, alianței electorale sau organizației cetățenilor aparținând minorității naționale care a înregistrat primul, respectiv prima respectivul semn.

Înregistrarea sau respingerea înregistrării semnelor electorale se face de către Biroul Electoral Central, prin decizie, în cel mult 5 zile de la data depunerii acestora. Contestațiile privind înregistrarea semnelor electorale se depun în termen de 3 zile de la data expirării termenului prevăzut la alin. (6) și se soluționează de către Tribunalul București în cel mult 3 zile de la data înregistrării contestației. Hotărârea Tribunalului București este definitivă și se comunică în cel mult 24 de ore părților și Biroului Electoral Central.

Candidații independenți nu pot folosi semne electorale. Alianța politică ori alianța electorală care a participat la alegerile anterioare sub o denumire o poate păstra numai dacă nu și-a schimbat componența inițială sau dacă niciunul dintre partidele politice care au părăsit alianța nu înaintează Biroului Electoral Central o adresă în care precizează că nu este de acord ca denumirea respectivă să fie păstrată de către alianța respectivă în noua sa formă. De asemenea, denumirea respectivă nu poate fi utilizată de o altă alianță politică sau alianță electorală.

§8. Campania electorală

Potrivit art. 64 din Legea nr. 208/2015, campania electorală începe cu 30 de zile înainte de data desfășurării alegerilor și se încheie în ziua de sâmbătă care precedă data alegerilor, la ora 7:00.

În campania electorală candidații, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale sau organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, precum și cetățenii au dreptul să își exprime opiniile în mod liber și fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizarea televiziunii, radioului, presei și a celorlalte mijloace de informare în masă.

În timpul campaniei electorale se asigură candidaților, în mod nediscriminatoriu, spații corespunzătoare pentru a se întâlni cu alegătorii. Spațiile pot fi amplasate la sediul primăriei, în școli, case de cultură, cămine culturale și cinematografe și se asigură pe bază de înțelegere cu privire la cheltuielile de întreținere.

Mijloacele folosite în campania electorală nu pot contraveni legii. Este interzisă organizarea acțiunilor de campanie electorală în unitățile militare, precum și în spațiile din școli în perioada de desfășurare a cursurilor. În campania electorală se interzice folosirea mesajelor sau sloganurilor cu caracter discriminatoriu ori a mesajelor de incitare la ură și intoleranță.

În sensul Legii nr. 208/2015, prin discurs care instigă la ură și la discriminare se înțelege atât discursul, cât și mesajele de propagandă electorală care incită, promovează ori justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul, alte forme de ură bazate pe intoleranță sau orice altă formă de discriminare prevăzută la art. 2 din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată.

În campania electorală sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de defăimare și învrăjbire religioasă ori etnică, precum și ofensa publică adusă simbolurilor religioase [art. 65 din Legea nr. 208/2015].

Campania electorală, prin serviciile de programe audiovizuale, publice și private, trebuie să servească următoarelor interese generale:

a) ale electoratului, de a primi informații corecte, astfel încât să poată vota în cunoștință de cauză;

b) ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale și candidaților, de a se face cunoscuți și de a-și prezenta platformele, programele politice și ofertele electorale;

c) ale radiodifuziunilor, de a-și exercita drepturile și responsabilitățile care decurg din profesiunea de jurnalist.

Radiodifuzorii publici și privați sunt obligați să asigure, în cadrul serviciilor de programe audiovizuale, desfășurarea unei campanii electorale echitabile, echilibrate și corecte pentru toate partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, precum și pentru toți candidații.

Legea nr. 208/2015 obligă primarii ca până la începerea campaniei electorale să stabilească prin dispoziție locuri speciale pentru afișaj electoral și să asigure amplasarea de panouri electorale în cadrul acestora, ținând seama de numărul partidelor politice, organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțelor politice și alianțelor electorale care declară că depun liste de candidați, precum și de candidații independenți. Aceste locuri trebuie să fie situate în zone frecventate de cetățeni, fără stânjenirea circulației pe drumurile publice și a celorlalte activități din localitățile respective [art. 79 din Legea nr. 208/2015].

Birourile electorale de circumscripție veghează la corecta desfășurare a campaniei electorale în circumscripția în care funcționează. Birourile electorale de circumscripție soluționează plângerile ce le sunt adresate cu privire la împiedicarea unui partid politic, unei organizații a cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțe politice, alianțe electorale ori a unui candidat independent de a-și desfășura campania electorală în condițiile prevăzute de lege, precum și plângerile privind încălcarea prevederilor art. 64, 65 și art. 79 din Legea nr. 208/2015. Dacă biroul electoral de circumscripție consideră, cu ocazia soluționării plângerii, că este necesară luarea unor măsuri administrative sau aplicarea unor sancțiuni contravenționale ori penale, sesizează autoritățile competente. Împotriva hotărârilor pronunțate de birourile electorale în materia campaniei electorale se poate face contestație în termen de 48 de ore de la data afișării, care se depune la biroul electoral ierarhic superior. Hotărârea este definitivă.

Soluționarea plângerilor și a contestațiilor se face în termen de 3 zile de la înregistrarea lor, iar hotărârile date se publică în presă și se afișează în mod vizibil la sediul biroului electoral care le-a emis. Partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice, alianțele electorale, candidații independenți sau primarii, după caz, au obligația de a duce la îndeplinire hotărârile birourilor electorale, în materia campaniei electorale, în termen de cel mult 48 de ore de la data rămânerii definitive a acestora [art. 80 alin. (5) și (6) din Legea nr. 208/2015].

§9. Numărarea voturilor şi constatarea rezultatelor obţinute în alegeri

La toate operaţiunile ce ţin de numărarea voturilor participă membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare şi pot asista candidaţii, persoanele acreditate în condiţiile Legii electorale, reprezentanţii Autorităţii Electorale Permanente, membrii birourilor electorale de circumscripţie, ai oficiilor electorale şi ai Biroului Electoral Central.

După încheierea votării, preşedintele fiecărui birou electoral de secţie procedează la numărarea şi anularea buletinelor de vot rămase neîntrebuinţate. După aceste operaţiuni, se procedează la deschiderea urnelor. Potrivit Legii nr. 208/2015 deschiderea urnelor se face în mod succesiv. Următoarea urnă se deschide numai după ce se efectuează numărătoarea buletinelor de vot şi se consemnează rezultatele în procesul-verbal de la urna anterioară. Preşedintele va citi, cu voce tare, la deschiderea fiecărui buletin, numele şi prenumele candidatului votat şi va arăta buletinul de vot celor prezenţi. Pe formularul tipizat elaborat de Autoritatea Electorală Permanentă, unul dintre membrii biroului electoral asistat de cel puţin încă un membru al acestuia consemnează opţiunea ce rezultă prin citirea fiecărui buletin de vot.

Fiecare buletin de vot citit şi consemnat în formular este aşezat de către preşedinte, ajutat de ceilalţi membri ai biroului electoral, într-un pachet separat pentru fiecare partid politic, alianţă politică, alianţă electorală, organizaţie a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale şi candidat independent.

După primirea dosarelor, biroul electoral de circumscripţie încheie, separat pentru Senat şi pentru Camera Deputaţilor, câte un proces-verbal cuprinzând totalizarea voturilor valabil exprimate pentru fiecare partid politic, alianţă politică, alianţă electorală şi candidat independent, pe care îl înaintează în termen de 24 de ore la Biroul Electoral Central [art. 94 alin. (1) din Legea nr. 208/2015].

Alin. (2) al art. 94 din lege prevede că Biroul Electoral Central stabileşte partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale şi organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care îndeplinesc pragul electoral, separat pentru Senat şi pentru Camera Deputaţilor. Pragul electoral reprezintă numărul minim necesar de voturi valabil exprimate pentru reprezentarea parlamentară, calculat după cum urmează:

a) 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel naţional sau 20% din totalul voturilor valabil exprimate în cel puţin 4 circumscripţii electorale pentru toţi competitorii electorali;

b) în cazul alianţelor politice şi alianţelor electorale, la pragul de 5% prevăzut la lit. a) se adaugă, pentru al doilea membru al alianţei, 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga ţară şi, pentru fiecare membru al alianţei, începând cu al treilea, câte un singur procent din voturile valabil exprimate în toate circumscripţiile electorale, fără a se putea depăşi 10% din aceste voturi.

Pragul electoral este egal cu numărul întreg, fără zecimale, nerotunjit, rezultat din înmulţirea punctelor procentuale stabilite conform art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 208/2015.

După primirea de la Biroul Electoral Central a constatării cu privire la partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale şi organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care întrunesc şi care nu întrunesc pragul electoral, biroul electoral de circumscripţie procedează la atribuirea mandatelor de deputat, respectiv de senator. La lucrările efectuate de biroul electoral de circumscripţie au dreptul să asiste candidaţii şi persoanele acreditate.

Art. 94 alin. (5) din Legea nr. 208/2015 prevede că atribuirea de mandate se face avându-se în vedere numai partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale şi organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care au întrunit pragul electoral, în mod distinct pentru Senat şi pentru Camera Deputaţilor, precum şi candidaţii independenţi care au obţinut un număr de voturi cel puţin egal cu coeficientul electoral al circumscripţiei în care au candidat.

Repartizarea şi atribuirea mandatelor de deputat şi de senator se fac în două etape: la nivelul fiecărei circumscripţii electorale şi la nivel naţional:

a) la nivelul circumscripţiei electorale, biroul electoral stabileşte, separat pentru Senat şi pentru Camera Deputaţilor, coeficientul electoral al circumscripţiei, prin împărţirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru toate listele de candidaţi ale partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi ale organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale ce întrunesc condiţia prevăzută la art. 94 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 şi pentru candidaţii independenţi la numărul de deputaţi, respectiv de senatori, ce urmează să fie aleşi în acea circumscripţie; coeficientul electoral este numărul întreg, fără zecimale, nerotunjit, rezultat din această împărţire;

b) fiecărei liste i se repartizează atâtea mandate de câte ori coeficientul electoral al circumscripţiei electorale se include în voturile valabil exprimate pentru acea listă;

c) atribuirea mandatelor se face de biroul electoral de circumscripţie, în ordinea înscrierii candidaţilor pe listă;

d) pentru candidaţii independenţi se atribuie fiecăruia câte un mandat, dacă a obţinut un număr de voturi valabil exprimate cel puţin egal cu coeficientul electoral pentru deputaţi sau pentru senatori, după caz; candidaţii independenţi participă la repartizarea mandatelor numai în prima etapă, cea de la nivelul circumscripţiei; un candidat independent nu poate primi decât un singur mandat;

e) voturile rămase, adică cele neutilizate sau inferioare coeficientului electoral, obţinute de listele de candidaţi ale partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale ce întrunesc condiţia prevăzută la art. 94 alin. (2) din Legea nr. 208/2015, precum şi mandatele ce nu au putut fi atribuite de biroul electoral de circumscripţie se comunică de acesta Biroului Electoral Central, pentru a fi repartizate centralizat.

Biroul Electoral Central însumează, separat pentru Senat şi pentru Camera Deputaţilor, voturile neutilizate şi pe cele inferioare coeficientului electoral de circumscripţie din toate circumscripţiile electorale, pentru fiecare partid politic, alianţă politică, alianţă electorală sau organizaţie a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care întruneşte condiţia prevăzută la alin. (2) al art. 94 din Legea nr. 208/2015; numărul voturilor astfel obţinute de fiecare partid politic, alianţă

politică și alianță electorală se împarte la 1, 2, 3, 4 etc., făcându-se atâtea operații de împărțire câte mandate nu au putut fi atribuite la nivelul circumscripțiilor electorale; valoarea zecimală a câtului obținut din aceste împărțiri se va trunchia după a 15-a zecimală, fără rotunjire; câturile rezultate din împărțire, indiferent de lista din care provin, se clasifică în ordine descrescătoare, până la concurența numărului de mandate neatribuite; cel mai mic dintre aceste câturi constituie coeficientul electoral național, pentru senatori și, separat, pentru deputați; fiecărui partid politic, fiecărei alianțe politice sau alianțe electorale i se repartizează atâtea mandate de deputați sau, după caz, de senatori, de câte ori coeficientul electoral național se cuprinde în numărul total al voturilor valabil exprimate pentru partidul politic, alianța politică sau alianța electorală respectivă, rezultat din însumarea națională a voturilor neutilizate și a celor inferioare coeficientului electoral de circumscripție [art. 94 alin. (7) din Legea nr. 208/2015].

Desfășurarea mandatelor repartizate pe circumscripții electorale se face de Biroul Electoral Central, după cum urmează:

a) pentru fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale, cărora le-au revenit mandate potrivit art. 94 alin. (7) din Legea nr. 208/2015, se împarte numărul voturilor neutilizate și al celor inferioare coeficientului electoral de circumscripție, din fiecare circumscripție electorală, la numărul total al voturilor valabil exprimate pentru acel partid politic, acea alianță politică sau alianță electorală avut în vedere la repartizarea mandatelor naționale; rezultatul astfel obținut pentru fiecare circumscripție se înmulțește cu numărul de mandate cuvenite partidului, alianței politice, alianței electorale sau organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale; datele obținute se ordonează descrescător la nivelul țării și, separat, descrescător în cadrul fiecărei circumscripții; în circumscripțiile în care două sau mai multe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale, organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, în urma calculelor făcute, nu pot fi departajate în vederea determinării repartitorului circumscripției respective, departajarea pentru ordonarea descrescătoare se va face având în vedere întâi numărul voturilor rămase neutilizate în respectiva circumscripție, apoi numărul de voturi valabil exprimate în cadrul circumscripției, apoi numărul voturilor valabil exprimate la nivel național, iar, în final, dacă niciunul din criteriile anterioare nu duce la departajare, prin tragere la sorți, organizată de Biroul Electoral Central; pentru fiecare circumscripție se iau în calcul primele partide politice, alianțe politice, alianțe electorale sau organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, în limita mandatelor ce au rămas de repartizat în circumscripția respectivă; ultimul număr din această operațiune reprezintă repartitorul acelei circumscripții; în continuare, se procedează la repartizarea mandatelor pe circumscripții în ordinea partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, precum și a circumscripțiilor din lista ordonată pe țară, astfel: primul număr din lista ordonată la nivel național se împarte la repartitorul circumscripției de la care provine, rezultând numărul de mandate ce îi revin în circumscripția respectivă; în continuare se procedează identic cu numerele următoare din lista ordonată la nivel național; în situația în care s-a epuizat numărul de mandate cuvenite unui partid politic, unei

alianţe politice, unei alianţe electorale sau unei organizaţii a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale ori dintr-o circumscripţie electorală, operaţiunea se continuă fără acestea; dacă numărul din lista ordonată la nivel naţional este mai mic decât repartitorul de circumscripţie, se acordă un mandat;

b) în cazul în care nu este posibilă acordarea mandatelor în ordinea ce rezultă din aplicarea prevederilor lit. a), Biroul Electoral Central are în vedere circumscripţia electorală în care partidul politic, alianţa politică, alianţa electorală sau organizaţia cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale are cel mai mare număr de candidaţi sau un candidat, cărora nu li s-au atribuit mandate, iar dacă şi astfel au rămas mandatele individualizate pe circumscripţii, circumscripţia electorală în care partidul politic, alianţa politică, alianţa electorală sau organizaţia cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale are cele mai multe voturi neutilizate ori cele mai multe voturi inferioare coeficientului electoral de circumscripţie;

c) dacă după aplicarea prevederilor lit. a) şi b) au mai rămas mandate nedesfăşurate pe circumscripţii, Biroul Electoral Central le stabileşte pe baza acordului partidelor politice, alianţelor politice sau alianţelor electorale cărora li se cuvin aceste mandate, potrivit alin. (4), iar în lipsa unui acord, prin tragere la sorţi, în termen de 24 de ore de la încheierea operaţiunilor anterioare [art. 94 alin. (8) din Legea nr. 208/2015].

Secţiunea a 4-a. Organizarea Parlamentului României

§1. Introducere

O rezultantă directă a principiului suveranităţii Parlamentului, ca organism reprezentativ al voinţei şi intereselor naţiunii, este deplina autonomie a acestuia. Aşadar, izvorul autonomiei organizatorice şi funcţionale a Parlamentului rezidă în caracterul suveran al puterii poporului, pe care acesta o deleagă vremelnic forului legislativ. Dacă puterea politică a poporului este, ca principiu, nelimitată, în sensul că nicio altă entitate nu o poate limita, forma instituţionalizată a acesteia, adică Parlamentul, capătă o anumită înfăţişare şi un conţinut determinat, astfel încât poporul şi fiecare cetăţean în parte să aibă un câmp al libertăţii personale care să-i îngăduie dezvoltarea şi afirmarea deplină a demnităţii şi personalităţii proprii, dar care să nu împiedice libertatea personală a semenilor săi. În felul acesta, autonomia organizatorică şi funcţională a forurilor legislative sunt conturate prin norme de rang constituţional, care se impun oricăror alte norme de drept cu forţă juridică inferioară.

În aceste coordonate, fiecare Cameră a Parlamentului îşi stabileşte de sine stătător regulile de organizare şi funcţionare prin regulament propriu. Regulamentele parlamentare se constituie într-un ansamblu de norme juridice, menite să organizeze şi să disciplineze activitatea parlamentară cu privire, printre altele, la procedura de legiferare, de numire sau învestitură a celor mai importante instituţii sau autorităţi

publice în stat. Normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfăşurarea activităţilor parlamentare în scopul îndeplinirii atribuţiilor constituţionale ale Parlamentului[1)].

Singura condiţie impusă normelor regulamentare este respectarea dispoziţiilor constituţionale care reglementează organizarea şi activitatea propriu-zisă a Camerelor legislative. Senatul şi Camera Deputaţilor beneficiază de autonomie regulamentară, care poate fi de ordin organizatoric, funcţional-financiar, statutar, disciplinar etc. Dispoziţiile referitoare la organizarea Camerelor, precum şi a activităţii de ansamblu a acestora sunt cuprinse în cele două regulamente parlamentare, la care se adaugă Regulamentul activităţilor comune, sau hotărâri speciale, adoptate separat sau în şedinţă comună.

Curtea Constituţională a decis, în acest sens, că principiul constituţional al autonomiei regulamentare a Parlamentului, instituit prin art. 64 alin. (1) din Legea fundamentală, permite şi, totodată, impune fiecărei Camere în parte, precum şi Parlamentului în ansamblul său, reunit în şedinţă comună a celor două Camere, să stabilească norme proprii de organizare şi funcţionare, în vederea îndeplinirii atribuţiilor lor[2)]. Cu toate acestea, regulamentele parlamentare nu pot să fie contrare reglementărilor cuprinse în Constituţie, iar autoritatea legislativă nu poate adopta proceduri contrare Legii fundamentale, şi aceasta nici măcar pentru un caz singular şi special[3)].

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că autonomia regulamentară a celor două Camere nu poate fi exercitată în mod discreţionar, abuziv, cu încălcarea atribuţiilor constituţionale ale Parlamentului[4)]. Curtea Constituţională a reţinut că

[1)] În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a precizat că regulamentele parlamentare se constituie într-un ansamblu de norme juridice, menite să organizeze şi să disciplineze activitatea parlamentară cu privire, între altele, la procedura de legiferare, de numire sau de învestitură a celor mai importante instituţii publice în stat, precum şi regulile de organizare şi funcţionare a fiecărei Camere. În aprecierea Curţii Constituţionale, regulamentele parlamentare sunt instrumente juridice care permit desfăşurarea activităţilor parlamentare în scopul îndeplinirii atribuţiilor constituţionale ale Parlamentului, autoritate reprezentativă prin care poporul român îşi exercită suveranitatea naţională în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) din Constituţie. [Decizia Curţii Constituţionale nr. 209 din 7 martie 2009 (M.Of. nr. 188 din 22 martie 2009)].

[2)] Fiecare Cameră este în drept să îşi stabilească, în limitele şi cu respectarea prevederilor constituţionale, regulile de organizare şi funcţionare, care, în substanţa lor, alcătuiesc regulamentul fiecărei Camere. Din această perspectivă, nicio autoritate publică nu poate dispune cu privire la aspectele menţionate pentru Parlament şi, de asemenea, niciuna dintre Camerele Parlamentului nu poate dispune asupra aceloraşi aspecte pentru cealaltă Cameră. Ca urmare, organizarea şi funcţionarea fiecărei Camere se stabilesc prin regulament propriu, adoptat prin hotărâre proprie a fiecărei Camere cu votul majorităţii membrilor Camerei respective (a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1009 din 7 iulie 2009, în M.Of. nr. 542 din 4 august 2009).

[3)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 104 din 11 aprilie 2001 (M.Of. nr. 253 din 16 mai 2001).

[4)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 209 din 7 martie 2012 (M.Of. nr. 188 din 22 martie 2012).

între principiul constituțional referitor la autonomia Parlamentului de a-și stabili reguli interne de organizare și funcționare și principiul constituțional referitor la rolul Parlamentului în ansamblul autorităților publice ale statului, ce exercită potrivit Constituției, atribuții specifice democrației constituționale, cum ar fi legiferarea, acordarea votului de încredere, în baza căruia este numit Guvernul, retragerea încrederii acordate Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, declararea stării de război, aprobarea strategiei de apărare a țării etc., există un raport ca de la mijloc/instrument la scop/interes[1].

Scopul regulamentelor parlamentare constând în crearea cadrului organizatoric și procedural în care Camerele legislative își pot exercita eficient atribuțiile constituționale, se înțelege că regulamentele se aplică activităților interne ale Senatului și Camerei Deputaților. În acest sens, Curtea Constituțională a decis în jurisprudența sa că prevederile regulamentelor nu pot stabili drepturi și obligații decât pentru parlamentari, precum și pentru autoritățile, demnitarii și funcționarii publici, în funcție de raporturile constituționale pe care le au oricare dintre cele două Camere[2].

În afara normelor regulamentare scrise, activitatea Camerelor se poate desfășura și potrivit unor cutume parlamentare create și admise ad-hoc, fie prin consens sau negocieri politice între grupurile parlamentare, fie în mod tacit. Cutuma parlamentară fiind mai flexibilă, mai puțin rigidă decât norma procedurală scrisă, este de preferat ca soluție *praeter legem* pentru completarea unei lacune de reglementare sau pentru rezolvarea unei situații urgente adoptarea unei reguli procedurale scrise este mai dificilă. Dreptul Camerelor legislative de a apela la cutumă și chiar de a tolera crearea și aplicarea acestora este tot o expresie a autonomiei Parlamentului pe care i-o recunoaște Constituția.

§2. Validarea mandatelor de deputat și senator

Cele două Camere nou alese se întrunesc la Convocarea Președintelui României în cel mult 20 de zile de la alegeri. Convocarea Camerei Deputaților și Senatului se face prin decret prezidențial.

Până la constituirea organului de conducere al Camerei – Biroul permanent – lucrările acesteia sunt prezidate de cel mai în vârstă deputat, respectiv, senator asistat de 4 secretari desemnați dintre cei mai tineri parlamentari, membri ai Camerei Deputaților și, după caz, ai Senatului. După cum se observă, criteriul unic pentru desemnarea președintelui și a secretarilor este vârsta acestora. În cazul în care din diferite motive unul dintre cei desemnați se află în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile, urmează să fie desemnat, potrivit aceluiași criteriu, un alt președinte de vârstă sau, după caz, un alt secretar.

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 128 din 6 martie 2019 (M.Of. nr. 189 din 8 martie 2019).

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005).

Președintele de vârstă împreună cu cei patru secretari nu constituie un organism ca atare, conducerea Camerei exercitate de aceștia având doar un caracter provizoriu și un unic scop: să asigure buna desfășurare a procedurii de validare a mandatelor. De altfel, art. 1 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților precizează expres că până la alegerea Biroului permanent, în Cameră nu pot avea loc dezbateri parlamentare, cu excepția celor care privesc validarea mandatelor de deputat. O prevedere similară a fost inclusă și în Regulamentul Senatului [art. 4 alin. (5)].

Pentru validarea mandatelor, fiecare Cameră alege în prima sa ședință o comisie compusă din membri ai Camerei respective[1]. Comisia trebuie să reflecte configurația politică a Camerei așa cum aceasta rezultă din constituirea grupurilor parlamentare. La Senat, comisia de validare este compusă din 15 senatori și reflectă configurația politică așa cum aceasta a rezultat din alegeri. La această Cameră, grupurile parlamentare se constituie după validarea mandatelor de senatori. Numărul deputaților, respectiv al senatorilor care vor fi desemnați în comisia de validare de grupurile parlamentare se stabilește în funcție de mărimea acestora.

Comisia de validare își alege un președinte și doi vicepreședinți care alcătuiesc biroul acesteia. După această fază, comisia se organizează în grupe de lucru compuse din câte trei membri. Biroul comisiei repartizează grupelor de lucru dosarele primite de la Biroul Electoral Central referitoare la alegerea deputaților și respectiv a senatorilor.

Propunerile privind validarea sau invalidarea mandatelor parlamentare sunt prezentate comisiei de biroul acesteia, precum și de grupele de lucru în termen de cel mult trei zile de la constituirea comisiei.

Comisia de validare poate propune invalidarea unui mandat numai în cazul în care constată că alegerea parlamentarului în cauză s-a făcut cu încălcarea prevederilor legale privind condițiile de eligibilitate și în cazul în care există o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare privind săvârșirea de persoana în cauză a unor infracțiuni legate de derularea procesului electoral[2] [art. 5 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 8 alin. (1) din Regulamentul Senatului][3]. În termen de cel

---

[1] Comisia de validare aleasă de Camera Deputaților este formată din 30 deputați, iar cea aleasă de Senat este formată din 15 senatori.

[2] Termenul de „infracțiuni legate de derularea procesului electoral" urmează să fie raportată la art. 12 alin. (4) din Legea nr. 208/2015, potrivit căruia, „prin fraudă electorală se înțelege, în sensul prezentei legi, orice faptă incriminată de lege care are loc înaintea, în timpul sau după încheierea votării ori în timpul numărării voturilor și încheierii proceselor-verbale și care are ca rezultat denaturarea voinței alegătorilor și crearea de avantaje concretizate prin mandate în plus pentru un competitor electoral".

[3] A se vedea, în acest sens, Decizia nr. 45/1994 a Curții Constituționale (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994). Atât Regulamentul Senatului, cât și al Camerei Deputaților, aprobate în 1993 și, respectiv, în 1994, limitau condițiile de invalidare la frauda electorală. Prin Decizia nr. 45/1994, Curtea Constituțională a apreciat neconstituționale dispozițiile regulamentare referitoare la raportarea invalidării exclusiv la fraudă electorală. În opinia Curții, invalidarea poate fi propusă pentru nelegalitatea alegerii, concept ce conține și frauda electorală, dar se referă, de pildă, și la nerespectarea condițiilor pentru a candida, a prevederilor legale referitoare la atribuirea mandatelor etc. Ideea de fraudă presupune intenția răuvoitoare, reaua-credință, pe când nelegalitatea alegerii presupune nerespectarea, chiar fără intenție, a

mult patru zile de la constituire, fiecare comisie întocmeşte un raport în care sunt nominalizaţi parlamentarii pentru care se propune validarea sau invalidarea mandatelor, cu motivarea propunerilor de invalidare. Raportul trebuie supus aprobării comisiei de validare. Pentru aprobarea raportului este necesară majoritatea voturilor membrilor comisiei.

Raportul comisiei de validare se prezintă Camerei Deputaţilor şi, respectiv, Senatului. Validarea sau invalidarea mandatelor se face cu votul majorităţii deputaţilor şi, după caz, al senatorilor prezenţi. Camerele sunt legal constituite după validarea a două treimi din mandate. După validare urmează depunerea jurământului de credinţă faţă de ţară şi popor, prevăzut în art. 3 alin. (1) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor.

§3. Configuraţia politică a Camerei Deputaţilor şi Senatului

Cum pentru alegerea Camerelor participă candidaţi propuşi de partidele politice, este firesc ca Parlamentul ales să aibă o anumită coloratură sau configuraţie politică. Aceasta rezultă din spectrul tuturor partidelor politice ai căror reprezentanţi aleşi – deputaţi şi senatori – fac parte din fiecare Cameră. Configuraţia politică a Camerelor Parlamentului exprimă, în acelaşi timp, şi caracterul reprezentativ al forului legislativ. Într-un sistem politic pluralist, cu cât configuraţia Camerelor este mai diversă, cu atât gradul de reprezentativitate al acestora va fi mai mare. Cum configuraţia politică a Camerelor se concretizează în numărul şi ponderea numerică a grupurilor parlamentare existente la începutul legislaturii, schimbarea pe parcursul unei legislaturi a configuraţiei unei Camere sau a alteia, prin înfiinţarea de noi grupuri parlamentare, afectează reprezentativitatea acesteia, întrucât grupurile noi nu vor avea un bazin electoral distinct.

Este foarte important de ştiut care este configuraţia politică a Camerei Deputaţilor şi a Senatului, întrucât întreaga activitate parlamentară a acestora exprimă confruntarea sau colaborarea între partidele politice reprezentate în Camera respectivă[1)].

---

unei dispoziţii legale privind alegerea. În legătură cu opinia Curţii de extindere a criteriilor de invalidare, se pune însă problema dacă aceasta este realmente posibilă, întrucât procesele-verbale, împreună cu întâmpinările şi contestaţiile primite de birourile electorale ale secţiilor de votare se transmit BEC. Acesta le rezolvă, deciziile sale fiind definitive. Sub acest aspect, credem că în procesul de validare nu pot fi redeschise dosarele soluţionate în mod definitiv de BEC sau de către alte autorităţi publice prevăzute în Legea electorală. Ca atare, Decizia Curţii Constituţionale este importantă. În Regulamentul Senatului invalidarea este propusă pentru încălcarea dispoziţiilor legii electorale privind candidatura sau obţinerea mandatului, precum şi dacă există o hotărâre definitivă şi irevocabilă privind săvârşirea de către senatorul în cauză a unei infracţiuni în derularea procesului electoral. Un text similar este înscris în art. 7 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[1)] Potrivit jurisprudenţei Curţii Constituţionale, prin configuraţia politică a fiecărei Camere se înţelege compunerea acesteia rezultată din alegeri, pe baza proporţiei pe care grupurile parlamentare o deţin în totalul membrilor Camerei respective [Decizia nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005)].

Configurația politică este exprimată de grupurile parlamentare. Acestea se pot constitui în fiecare Cameră prin asocierea a cel puțin 10 deputați sau 7 senatori care au candidat în alegeri din partea aceluiași partid sau a aceleiași formațiuni politice. Trebuie remarcat că organizarea deputaților și senatorilor în grupuri parlamentare nu este obligatorie. Această concluzie rezultă din art. 64 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare. Rezultă că în intenția Constituantului, parlamentarii care au refuzat să facă parte la începutul legislaturii din grupul parlamentar al partidului din partea căruia au candidat, sunt liberi să-și desfășoare activitatea în afara grupurilor.

În opinia noastră, ei nu pot avea, însă, calitatea de deputați sau senatori independenți deoarece Legea electorală operează doar cu categoria de „candidați independenți". Aceștia devin „deputați sau senatori independenți", dacă sunt aleși. În Decizia nr. 1611 din 15 decembrie 2010[1)], Curtea Constituțională a reținut că nu contează momentul constituirii grupului parlamentar.

Cu alte cuvinte, prin absurd, se poate imagina ca senatorii sau deputații care au candidat pe listele unui anumit partid politic să nu se constituie în grup la începutul legislaturii, ci pe parcursul acesteia. Până aici, Decizia Curții Constituționale nr. 1611/2010 este corectă. Numai că pe acest raționament, Curtea susține în continuare o aberație. Astfel, în decizia amintită Curtea precizează următoarele: „Actuala alcătuire a Parlamentului (rezultată, cel puțin în parte, din exprimarea electoratului prin votul uninominal) permite acceptarea constituirii unui grup parlamentar format din deputați deveniți independenți (ca urmare a părăsirii formațiunii politice din care au făcut parte inițial). Ca urmare, pe perioada mandatului parlamentar, schimbarea configurației politice este posibilă, ea explicându-se – în prezent – (este vorba de anul 2010 n. n. C.I.) și prin aceea că actuala componență a celor două Camere reflectă voința electoratului de a trimite în Parlament persoane învestite prin vot uninominal, și nu liste de membrii ai unui partid"[2)].

Soluția Curții Constituționale este pe fond greșită. Judecătorii constituționali și-au construit acest raționament pe faptul că scrutinul pentru alegerea Parlamentului în legislatura 2008-2012 s-a bazat pe votul uninominal. Într-un astfel de scrutin, este adevărat că alegătorii aleg „persoana", dar aceasta candidează cu un program politic, or acesta nu îi aparține, ci este programul electoral al partidului și nu al candidatului.

În opțiunea electoratului pentru un anumit candidat contează calitățile politice, profesionale și morale ale candidatului, experiența sa și capacitatea de a găsi și folosi resurse pentru aplicarea programului politic a partidului. Părăsirea de către acesta a grupului parlamentar în care s-a asociat la începutul legislaturii, lipsește electoratul de calitățile personale pentru care a obținut mandatul. Așadar, nu se poate susține că părăsirea de către acesta a grupului și asocierea sa cu alți parlamentari, deveniți ca și el „independenți", într-un grup al independenților, ar fi conformă cu dispozițiile Legii fundamentale, așa cum a reținut, în mod greșit, Curtea Constituțională.

[1)] M.Of. nr. 866 din 23 decembrie 2010.

[2)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1611 din 15 decembrie 2010 (M.Of. nr. 866 din 23 decembrie 2010).

La fel de eronate sunt şi considerentele şi teza Curţii din aceeaşi decizie, potrivit cărora „Mutaţiile intervenite în structura grupurilor parlamentare existente, ca urmare a sciziunii ce se poate produce în cadrul partidelor reprezentate de fiecare grup sau a migraţiei parlamentarilor de la un grup la altul ori a părăsirii unui grup fără afilierea la altul, mutaţii posibile în condiţiile în care Constituţia stabileşte expres că orice mandat imperativ este nul, nu pot rămâne fără consecinţe asupra reprezentării grupurilor parlamentare în cadrul birourilor permanente”[1].

Regulamentul Camerei Deputaţilor se referă în art. 13 alin. (1) la „deputaţi care au candidat ca independenţi”. Aceasta însemnă că deputaţii care îşi părăsesc pe parcursul legislaturii grupul parlamentar nu pot căpăta statut de deputat independent, ei fiind consideraţi ca deputaţi neafiliaţi. În schimb, art. 16 alin. (6) din Regulamentul Senatului prevede în mod greşit că senatorii care îşi părăsesc grupul parlamentar în care s-au asociat devin senatori independenţi.

Soluţia regulamentară corectă în cazul migraţiei parlamentare este formulată în art. 33 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor, care prevede că deputaţii sau senatorii care părăsesc grupul parlamentar din care au făcut parte, devin „deputaţi sau senatori neafiliaţi”, dacă nu se asociază unui alt grup parlamentar existent.

Cele două regulamente parlamentare folosesc termenul de „grup parlamentar mixt”. Cum grupurile parlamentare sunt structuri politice formate din deputaţi şi senatori care au candidat din partea unor partide sau alianţe politice, grupul mixt va reflecta în compunerea sa cel puţin două formaţiuni politice. Altfel, nu se poate explica şi justifica caracterul mixt al unui astfel de grup. Se înţelege că dintr-un grup parlamentar mixt nu pot face parte deputaţii sau senatorii care şi-au părăsit grupul, devenind parlamentari neafiliaţi, ori în afara grupurilor, întrucât aceştia nu mai au un program politic şi, ca atare, nu mai sunt purtători şi susţinători ai unei anumite „culori politice”.

Parlamentarii care îşi părăsesc grupurile pierd capacitatea de reprezentare politică, adică de exprimare a suveranităţii, întrucât Constituţia a instituit în art. 2 alin. (1) norma potrivit căreia „Niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu”. Concluzia pe care o susţinem este că textul Constituţiei nu îngăduie constituirea „grupurilor parlamentare independente” formate din deputaţi sau senatori care anterior şi-au părăsit grupurile în care erau asociaţi. De altfel, este relevant şi textul art. 52 alin. (5) teza a II-a din Legea nr. 208/2015, potrivit căruia „Nu se admit nici liste electorale (s.n. C.I.) de candidaţi independenţi”[2].

Revenind la înţelesul art. 64 alin. (3) din Constituţie, considerăm că opţiunea deputatului sau senatorului pentru a adera sau nu la grupul parlamentar constituit la începutul legislaturii este, în primul rând, o opţiune organizatorică şi apoi, eventual, politică. Un argument în acest sens este chiar economia art. 64 din Constituţie, care se referă expres la problema organizării interne a celor două Camere. Grupul parlamentar, care reuneşte, în principiu, deputaţii, respectiv, senatorii care au candidat şi au fost susţinuţi politic, financiar, logistic, electoral de acelaşi partid politic, va fi mai

---

[1] Ibidem.

[2] Prin urmare, nici Legea electorală (Legea nr. 208/2015) nu tolerează asocierea candidaţilor independenţi.

eficient din punct de vedere parlamentar, dacă va acţiona ca un colectiv unit şi pe baza unei stricte discipline de partid pentru înfăptuirea intereselor politice ale acestuia. Din această perspectivă, grupurile parlamentare sunt forme organizatorice prin care partidele politice, ci reprezentare parlamentară participă la actul de guvernare, fac politică, or politica se face în funcţie de interesele unui anumit partid[1)].

Organizarea deputaţilor şi senatorilor în grupuri parlamentare, deşi nu este obligatorie, reprezintă totuşi o cerinţă practică. Organizaţi în grupuri parlamentare, deputaţii şi respectiv senatorii desfăşoară o activitate unitară, au posibilitatea să exprime cu mai multă eficienţă programul politic al propriului partid.

Potrivit Constituţiei, modul de organizare în grupuri parlamentare este stabilit autonom de către fiecare Cameră prin regulament propriu.

Prin regulamentele celor două Camere s-a stabilit principiul că deputaţii, respectiv senatorii unui partid sau ai unei formaţiuni politice nu pot constitui decât un singur grup parlamentar.

În condiţiile în care Legea electorală permite înscrierea în alegeri a coaliţiilor de partide, regulamentele Camerelor nu puteau să ignore, din punct de vedere al constituirii grupurilor, o asemenea realitate. Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în acest sens că deputaţii care au candidat pe listele unei alianţe politice sau alianţe electorale şi fac parte din partide sau formaţiuni politice diferite pot constitui grupuri parlamentare proprii ale partidelor sau formaţiunilor din care fac parte [art. 13 alin. (3)]. Se înţelege că în acest caz trebuie respectată condiţia prevăzută în art. 13 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, în sensul că organizarea unui grup parlamentar în această Cameră este posibilă doar prin asocierea a cel puţin 10 deputaţi.

Desigur, se poate întâmpla ca un partid politic să nu aibă într-o Cameră numărul suficient de deputaţi, respectiv de senatori pentru a forma un grup parlamentar. Într-o asemenea ipoteză, Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 13 alin. (5) că deputaţii partidelor politice, formaţiunilor politice, alianţelor politice sau ai alianţelor electorale, precum şi deputaţii independenţi, care nu întrunesc numărul necesar pentru a forma un grup parlamentar se pot reuni în grupuri mixte ori se pot afilia altor grupuri parlamentare constituite potrivit regulilor generale.

Aşa cum am văzut, nu contează momentul constituirii unui astfel de grup. Desigur, grupurile parlamentare se constituie la începutul legislaturii, dar nici Constituţia, nici regulamentele nu interzic ca pe parcurs, parlamentarii aparţinând unui anumit partid politic reprezentat în Camera Deputaţilor sau în Senat, care iniţial au intrat în componenţa altui grup parlamentar prin sistemul de alianţe să părăsească acel grup şi să se afilieze la un alt grup, căpătând tuşa de culoare politică a acestuia.

Parlamentarii pot să-şi exercite dreptul constituţional de a se asocia în grupuri parlamentare oricând pe durata legislaturii. Dreptul parlamentarului de a se afilia la un grup politic este un drept subiectiv consfinţit de Constituţie şi nu poate fi îngrădit. O astfel de îngrădire ar fi în realitate o sancţionare a parlamentarului care din diferite

---

[1)] În opinia noastră, constituirea unui grup parlamentar în afara existenţei şi a suportului din partea unui partid politic este un non-sens, este un demers în afara logicii şi filosofiei dreptului parlamentar.

motive îşi părăseşte grupul. Curtea Constituţională a decis, în acest sens, că părăsirea unui grup, cât şi trecerea sau afilierea ulterioară la altul constituie modalităţi ale exercitării unuia şi aceluiaşi drept constituţional, prevăzut de art. 61 alin. (3) din Constituţie. Nicio dispoziţie regulamentară nu poate contraveni acestei prevederi constituţionale[1)].

Curtea Constituţională a infirmat şi constituţionalitatea unui text cuprins în Regulamentul Senatului aprobat în 1993, potrivit căreia senatorul care şi-a părăsit grupul nu ar avea o altă opţiune de afiliere decât de a redeveni membru al grupului respectiv. Referitor la dispoziţia regulamentară respectivă, Curtea a decis că aceasta încalcă nu numai prevederea constituţională cuprinsă în art. 64 alin. (3), dar şi dreptul senatorului de a-şi exprima în mod liber opţiunea politică[2)].

Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede, de asemenea, că deputaţii care reprezintă organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, altele decât cea maghiară, pot constitui un singur grup parlamentar. Această dispoziţie era necesară ca efect al art. 62 alin. (2) din Constituţie şi al art. 56 alin. (1) din Legea nr. 208/2015. Firește, acest grup parlamentar nu va exprima configuraţia politică a unui partid, dar va permite susţinerea în bloc a intereselor organizaţiilor minorităţilor naţionale care au beneficiat de un mandat de deputat în condiţiile prevăzute de art. 62 alin. (2) din Constituţie şi art. 56 alin. (1) din Legea nr. 208/2015.

Un aspect deosebit de interesant, care a apărut în practica parlamentară şi se răsfrânge asupra configuraţiei politice a Camerelor, este, aşa cum am mai arătat, părăsirea grupurilor parlamentare şi încercarea de trecere la altele. Trecerea de la un grup parlamentar la altul nu poate fi interpretată ca o simplă schimbare de opinie politică a parlamentarului în cauză în raport cu programul partidului pe listele căruia a candidat, chiar şi în situaţia retragerii susţinerii sale politice.

În asemenea situaţii, parlamentarul care se află în dezacord cu formaţiunea politică care l-a propus candidat ar trebui să renunţe la mandatul său. Cum este şi firesc, trecerea de la un grup parlamentar la altul atrage modificări în configuraţia politică a Camerelor şi în ponderea grupurilor parlamentare, creează tensiuni între diferite grupuri. Mai mult chiar, este de natură să producă schimbări în structurile de conducere (Birourile permanente), la nivelul comisiilor ş.a., întrucât în funcţie de mărimea (ponderea) grupurilor, acestea beneficiază de anumite drepturi. Părăsirea unui grup poate antrena, ipotetic, destrămarea acestuia, dacă numărul deputaţilor, respectiv al senatorilor rămaşi în grup este mai mic de 10 sau, după caz, mai mic de 7[3)].

Părăsirea grupului înseamnă, de fapt, renunţarea parlamentarului în cauză la programul partidului care l-a propus candidat în alegeri.

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 46 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2)] Ibidem.

[3)] La începutul primei sesiuni ordinare a Camerei Deputaţilor din legislatura 1992-1996 erau 11 grupuri parlamentare. La sfârşitul legislaturii, numărul grupurilor a scăzut la 8 din cauza migraţiei parlamentare (a se vedea Activitatea Camerei Deputaţilor în legislatura 1992-1996, Ed. RAMO, Bucureşti, 1996, p. 44-52).

Constituția nu prevede posibilitatea părăsirii grupului parlamentar. Este drept că nici nu interzice o asemenea ipoteză. Rezultă, prin urmare, că un parlamentar este liber să opteze pe parcursul exercitării mandatului său pentru părăsirea grupului.

Încercarea de a stopa migrația parlamentară a existat în Parlamentul ales la 20 mai 1990[1] și a continuat în legislaturile ulterioare.

În ceea ce privește afilierea la un alt grup a unui deputat sau senator care și-a părăsit grupul parlamentar la care aderase, precizăm că Regulamentele Camerelor au interzis inițial o asemenea posibilitate[2]. Regulamentele interzic, totodată, formarea de grupuri parlamentare ale unor partide care nu au obținut mandate în urma alegerilor.

Ulterior, Curtea Constituțională a apreciat că dispozițiile referitoare la părăsirea grupurilor parlamentare și la interdicția trecerii deputaților sau senatorilor la alte grupuri contravin art. 64 alin. (3) și art. 69 din Constituție și, în consecință, sunt neconstituționale întrucât echivalează cu îngrădirea mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor[3]. De asemenea, Curtea a decis că nu contravine Constituției constituirea unui grup parlamentar al deputaților independenți, pe parcursul legislaturii, în temeiul dispozițiilor stabilite de Camera Deputaților prin regulamentul propriu[4].

Întrucât deciziile Curții Constituționale sunt, în această materie, obligatorii, interdicția deputaților și senatorilor de a trece de la un grup parlamentar la altul nu mai produce efecte, aceștia putând părăsi nu numai grupul din care au făcut inițial parte, dar și grupul la care s-au afiliat între timp. Din dispozițiile regulamentare referitoare la fenomenul migrației se menține interdicția ca deputații și senatorii neafiliați să formeze grupuri ale unor partide care nu au obținut mandate în urma alegerilor. O concluzie se impune firesc: configurația politică a celor două Camere legislative este fluctuantă, în funcție de nivelul migrației parlamentare. Ca atare, ponderea grupurilor constituite potrivit art. 64 alin. (3) din Constituția adoptată în

---

[1] A se vedea, în acest sens, Declarația Camerei Deputaților adoptată în ședința din 6 aprilie 1992 privind părăsirea grupurilor parlamentare (M.Of. nr. 67 din 14 aprilie 1992).

[2] Art. 18 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 14 alin. (3) din Regulamentul Senatului adoptate în 1994 și, respectiv, în 1993.

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994). Curtea Constituțională a decis că „deputatul are facultatea constituțională de a adera la un grup parlamentar sau altul în funcție de opțiunile sale, de a se transfera de la un grup parlamentar la altul sau de a se declara independent față de toate grupurile parlamentare. Nicio altă normă juridică, legală sau regulamentară nu poate contraveni acestor dispoziții constituționale" [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 44/1993 (M.Of. nr. 190 din 10 august 1993)].

[4] Decizia nr. 1611 din 15 decembrie 2010 (M.Of. nr. 866 din 23 decembrie 2010). Considerăm că această decizie este greșită și nu are niciun suport în textele constituționale. În aceeași decizie, Curtea a apreciat speculativ că în condițiile votului uninominal, voința electoratului vizează nu lista electorală propusă de un partid, ci persoana care candidează în colegiul uninominal și care obținând mandatul de deputat sau senator are un mai mare grad de independență față de partid, având ca principală obligație susținerea în Parlament a intereselor propriilor alegători. Ca atare, un astfel de parlamentar ar avea o mai largă posibilitate de a migra de la un partid la altul, față de un parlamentar care a candidat pe o listă electorală.

1991, şi revizuită în 2003, se apreciază de fiecare dată în raport cu numărul deputaţilor, respectiv al senatorilor a căror afiliere la un anumit grup este confirmată de liderul acestuia. Orice altă interpretare a textelor constituţionale sau regulamentare referitoare la configuraţia politică a Camerei Deputaţilor şi Senatului este eronată şi exprimă doar un interes politic fără o bază legală.

În prima şedinţă după constituire, fiecare grup parlamentar îşi alege un lider şi, după caz, unul sau mai mulţi vicelideri. Liderul grupului prezintă Camerei denumirea acestuia şi componenţa sa numerică şi nominală. Orice modificare intervenită în componenţa unui grup parlamentar se aduce de îndată la cunoştinţa preşedintelui Camerei respective sub semnătura liderului acestuia.

Prerogativele grupurilor parlamentare sunt prevăzute în regulamentele celor două Camere. Astfel, grupurile parlamentare:

a) fac propuneri în ceea ce priveşte stabilirea numărului de deputaţi/senatori care vor fi desemnaţi în comisia de validare;

b) fac propuneri de candidaţi pentru funcţia de Preşedinte al Camerei Deputaţilor/Senatului;

c) propun candidaţi pentru alegerea celorlalţi membri ai birourilor permanente, în limita locurilor rezervate;

d) propun membri ai comisiilor parlamentare;

e) pot prezenta în faţa Camerei poziţia grupului faţă de ordinea de zi;

f) pot cere Preşedintelui Camerei Deputaţilor/Senatului să verifice respectarea cvorumului;

g) prezintă amendamente motivate în scris la proiectele de lege şi propunerile legislative aflate în dezbaterea comisiilor permanente (doar grupurile parlamentare din Camera Deputaţilor);

h) pot propune ce modalitate de vot să fie folosită, în afară de cazul în care prin regulament se stabileşte o anumită procedură de vot;

i) pot cere ca anumite şedinţe ale Camerei să fie secrete[1)].

§4. Alegerea birourilor permanente

După constituirea legală a Camerei Deputaţilor şi a Senatului, acestea aleg biroul permanent – organismul de conducere al celor două corpuri legislative.

În legătură cu natura juridică a birourilor permanente, trebuie subliniat că Legiuitorul constituant, referindu-se la acestea, precizează în art. 64 alin. (2) din Constituţie că „fiecare Cameră îşi alege un birou permanent". Cum textul citat face parte din articolul privind organizarea internă a Camerei Deputaţilor şi Senatului (art. 64), rezultă că birourile permanente sunt organe interne ale acestora.

[1)] Ar fi de dorit ca fiecare grup parlamentar să-şi desfăşoare activitatea potrivit unui regulament propriu de funcţionare, ceea ce ar imprima coerenţă şi caracter unitar acţiunii sale parlamentare şi ar întări disciplina de vot.

Se poate remarca faptul că nici Regulamentul Camerei Deputaților, nici cel al Senatului nu conțin o caracterizare a birourilor permanente, așa cum fac în cazul grupurilor și comisiilor parlamentare.

În literatura de specialitate din țara noastră s-a remarcat că birourile permanente sunt organe interne de lucru ale Camerelor[1]. În condițiile în care și comisiile parlamentare sunt, potrivit Regulamentelor Camerelor, organe de lucru ale acestora[2], simpla caracterizare a birourilor permanente ca organe de lucru ale celor două Camere ni se pare incompletă. Este adevărat, birourile permanente, prin atribuțiile ce li se conferă prin regulamente asigură conducerea propriu-zisă a activității parlamentare, îndeosebi a celei legislative. În același timp, birourilor permanente li s-au repartizat atribuții privind organizarea și conducerea serviciilor Camerei Deputaților și Senatului.

Atribuțiile conferite birourilor permanente sunt atribuții de conducere. De aceea, considerăm că birourile permanente sunt organe interne de conducere ale corpurilor legislative.

În lumina prevederilor constituționale și regulamentare, trăsăturile distinctive ale birourilor permanente sunt următoarele:

a) au caracter colegial, întrucât sunt constituite din președinte, vicepreședinți, secretari și chestori;

b) sunt organe alese;

c) respectă configurația politică a Camerei respective, fiind constituite prin negocieri între grupurile parlamentare;

d) sunt organe interne de conducere ale Camerelor;

e) activitatea lor are, practic, caracter permanent;

f) răspund pentru întreaga activitate în fața Camerelor[3].

Fiecare birou permanent este compus din președinte, patru vicepreședinți, patru secretari și chestori. Potrivit principiului că structurile interne ale Camerelor respectă configurația politică a acestora, componența birourilor permanente va fi rezultatul negocierilor politice între grupurile parlamentare. Aceasta este și concluzia rezultată din art. 64 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere existente la începutul legislaturii pentru întreaga durată a acesteia[4].

Președinții Camerelor sunt și președinții birourilor permanente. În legătură cu funcția de Președinte al Camerei Deputaților și al Senatului, raportată la calitatea acestora de membru al biroului permanent, Constituția României prevede în art. 64 alin. (2) doar că președinții Camerelor Parlamentului se aleg pe durata mandatului

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994, p. 108.

[2] Art. 45 din Regulamentul Senatului și art. 40 din Regulamentul Camerei Deputaților.

[3] A se vedea și *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 109-110.

[4] Aceasta este regula generală. Cu toate acestea, datorită migrației parlamentare, pe parcursul legislaturii se înregistrează o serie de tensiuni între grupurile politice, generate de schimbarea ponderii acestora, unele dintre ele mărindu-și numărul de membrii prin afilierea altor parlamentari care își părăsesc grupurile în care s-au asociat la începutul mandatului.

Camerelor. Singura referire constituțională privind calitatea celor doi președinți ca membri ai birourilor permanente este teza a III-a a art. 64 alin. (2): „Ceilalți membri ai birourilor permanente sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni".

Din formularea folosită de Constituant rezultă indirect că președinții corpurilor legiuitoare sunt, în același timp, membri ai birourilor permanente.

O lectură atentă a art. 64 din Constituție relevă că Legiuitorul constituant se referă, în acest articol, la Președinții Camerelor ca membri ai birourilor permanente și nu ca președinți ai corpurilor legislative. Mai mult, Constituția nu se referă în acest articol la structura ierarhică a funcțiilor în cadrul birourilor permanente. În tăcerea Legiuitorului constituant, dar și împotriva oricărei logici politice, Președinții Camerelor pot să nu fie concomitent președinții birourilor permanente, ci doar membri ai acestora. Precizarea privind întrunirea dublei calități de Președinte al Camerei și președinte al biroului permanent este făcută, însă, în Regulamentele Camerelor. De pildă, Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 21 alin. (2) că Președintele Camerei Deputaților este și președintele biroului permanent. Un text asemănător referitor la Președintele Senatului găsim în art. 22 alin. (2) din Regulamentul acestei Camere.

După părerea noastră, suntem în prezența unui concurs de funcții. Funcția de președinte al Camerei este însă o funcție eminamente și exclusiv politică, iar funcția de președinte al biroului permanent este o funcție politică, dar poate fi, în anumite condiții, și o funcție de autoritate de natură administrativă[1]. De pildă, Președintelui Senatului îi revine competența de a aproba decontarea cheltuielilor pentru deplasările în străinătate pe care acesta le-a dispus.

Președintele Camerei Deputaților și Președintele Senatului au, potrivit Constituției, atribuții exprese ce le revin în această calitate. Astfel, Președintele Senatului sau Președintele Camerei Deputaților asigură, în această ordine, interimatul funcției de Președinte al României [art. 98 alin. (1) din Constituție], președinții celor două Camere pot sesiza Curtea Constituțională în condițiile prevăzute de art. 146 lit. a), b), c) și e) din Constituție.

Alte atribuții rezultate din considerarea calității lor de Președinți ai Camerelor sunt prevăzute în regulamentele parlamentare. Astfel, de pildă, cei doi Președinți reprezintă Camerele în relațiile interne și externe ale acestora.

Însăși alegerea Președinților Camerelor se face distinct de cea a celorlalți membri ai birourilor permanente, în concordanță, de altfel, cu dispozițiile regulamentare. De asemenea, procedura de alegere a Președintelui Camerei Deputaților este reglementată separat de cea a celorlalți membri ai biroului permanent[2].

---

[1] Potrivit art. 32 alin. (1) lit. n) și o) din Regulamentul Camerei Deputaților, biroul permanent al acesteia aprobă statul de funcții și regulamentul serviciilor Camerei Deputaților și supune aprobării Camerei structura serviciilor acesteia.

[2] Alegerea Președintelui Camerei Deputaților este reglementată în art. 22 din Regulamentul Camerei, iar alegerea vicepreședinților, secretarilor și chestorilor în art. 24 din același regulament. Președintele Senatului este ales potrivit art. 23 din Regulamentul Senatului, iar alegerea celorlalți membrii ai biroului permanent al acestei Camere, potrivit art. 26 din același regulament.

Se mai impune o precizare: președinții celor două Camere nu reprezintă entități sau organisme conducătoare distincte de birourile permanente. Doar acestea din urmă îndeplinesc funcția de organ de conducere al Camerei[1)].

Regulamentele conțin prevederi asemănătoare cu privire la alegerea Președinților Camerelor și a celorlalți membri ai birourilor permanente.

Președinții celor două Camere sunt aleși pe durata mandatului Parlamentului, prin vot secret, cu buletine de vot pe care sunt înscrise numele și prenumele tuturor candidaților propuși de grupurile parlamentare. Fiecare grup poate face o singură propunere. Este declarat Președinte candidatul care a întrunit votul majorității deputaților/senatorilor prezenți.

În Regulamentul Senatului se prevede că dacă niciun candidat nu a întrunit numărul de voturi necesar se organizează un nou tur de scrutin, la care participă cei doi candidați care au obținut numărul cel mai mare de voturi [art. 23 alin. (3)][2)].

Este declarat Președinte al Camerei Deputaților/Senatului candidatul care a obținut majoritatea voturilor deputaților/senatorilor prezenți. În legătură cu această majoritate, suficientă pentru alegerea Președintelui – trebuie să se țină seama că în sala de vot trebuie să fie prezenți majoritatea membrilor Camerei respective. Această cerință decurge din art. 67 din Constituție, potrivit căruia, Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni, în prezența majorității membrilor acestora.

Din momentul alegerii președintelui Camerei, activitatea președintelui de vârstă încetează. Alegerea vicepreședinților, a secretarilor și a chestorilor care compun, alături de președintele Camerei, biroul permanent al acesteia, se face la propunerea grupurilor parlamentare.

Pentru a se respecta principiul configurației politice a Camerelor, acestea stabilesc numărul de locuri din biroul permanent care revine, pe funcții, grupurilor parlamentare. Regulamentele nu prevăd criteriul acordării unui număr mai mare sau mai

---

[1)] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994 referitoare la neconstituționalitatea art. 20 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat în 1993 și aflat în vigoare la acea dată, potrivit căruia „după constituirea legală a Camerei Deputaților se alege președintele Camerei Deputaților și apoi biroul permanent al acesteia". Textul citat a creat aparența a două structuri distincte, și anume: președintele Camerei Deputaților și biroul permanent. Pe fond, decizia Curții este corectă, dar, în opinia noastră, pe aceeași linie de gândire trebuiau declarate neconstituționale și art. 22 și 27 din același Regulament. Art. 22 și art. 27 prevedeau că pe data alegerii președintelui Camerei, activitatea președintelui de vârstă încetează, iar art. 27 că odată cu alegerea biroului permanent activitatea secretarilor desemnați în condițiile art. 2 alin. (1) din Regulament încetează. Potrivit deciziei Curții, biroul permanent reprezintă o structură unică, membrii acestuia ar trebui aleși, logic, în același timp. Astfel, art. 22 și 27 din Regulamentul Camerei Deputaților, în vigoare la data pronunțării deciziei, ar fi trebuit comprimate într-un singur articol cu următorul cuprins: „Odată cu alegerea Biroului permanent, activitatea președintelui de vârstă și a secretarilor desemnați în condițiile art. 2 alin. (1) încetează".

[2)] Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 22 alin. (3) că dacă niciun candidat pentru funcția de președinte al acestei Camere nu a întrunit votul majorității deputaților prezenți, se organizează un nou tur de scrutin, la care participă cei doi candidați care au obținut numărul cel mai mare de voturi.

mic de locuri sau unor funcţii mai importante. Din motive lesne de înţeles, criteriul cel mai obiectiv este ponderea numerică a grupurilor parlamentare. Pe acest temei, prin negocieri politice între liderii grupurilor parlamentare se stabileşte, de regulă, la începutul legislaturii pentru fiecare sesiune ordinară, numărul de locuri şi funcţiile în Biroul permanent ce revin fiecărui grup parlamentar.

Propunerile nominale pentru funcţiile de vicepreşedinţi, secretari şi chestori se fac de către liderii grupurilor parlamentare în limita locurilor repartizate potrivit configuraţiei politice a Camerei respective. Lista candidaţilor propuşi la Camera Deputaţilor pentru funcţiile menţionate se supune în întregime votului Camerei şi se aprobă cu majoritatea voturilor deputaţilor. Dacă nu se realizează această majoritate se organizează un nou tur de scrutin, în care lista este aprobată cu majoritatea voturilor deputaţilor. Se înţelege că în toate operaţiunile de votare trebuie respectată condiţia de cvorum prevăzută în art. 67 din Constituţie. Votul este secret şi se exprimă prin bile la Camera Deputaţilor şi cu buletine la Senat.

La Senat, alegerea membrilor Biroului permanent se desfăşoară după o procedură asemănătoare Camerei Deputaţilor. Potrivit art. 26 alin. (2) din Regulamentul Senatului, lista cuprinzând propunerile nominale de candidaţi făcute de liderii grupurilor parlamentare se înaintează Preşedintelui Senatului care o supune în întregime votului plenului acestui corp legislativ şi se aprobă cu votul majorităţii senatorilor prezenţi.

La Camera Deputaţilor, alegerea celorlalţi membri ai Biroului permanent se face la propunerea grupurilor parlamentare, în conformitate cu ponderea acestora potrivit configuraţiei politice a acestei Camere şi negocierii liderilor grupurilor parlamentare, cu respectarea regulii referitoare la repartizarea pe funcţii aprobată de plen[1)].

Dacă preşedinţii Camerelor se aleg pentru întreg mandatul Parlamentului, ceilalţi membri ai birourilor permanente se aleg la începutul fiecărei sesiuni ordinare a Camerelor respective.

Oricărui membru al biroului permanent i se poate revoca mandatul înainte de expirarea acestuia. Această regulă generală este comună celor două regulamente.

Potrivit principiului simetriei, se impune ca revocarea să fie supusă aceleiaşi modalităţi de votare folosite pentru alegerea în biroul permanent.

Revocarea va fi decisă pentru fiecare caz în parte prin vot secret, care se exprimă prin bile. Revocarea este dispusă prin votul majorităţii senatorilor, respectiv al deputaţilor prezenţi.

După cum se poate observa din conţinutul art. 26 şi 28 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 28 din Regulamentul Senatului, orice membru al biroului permanent poate fi revocat, inclusiv preşedinţii celor două Camere[2)].

[1)] Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 25 că vicepreşedinţii, secretarii şi chestorii sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni ordinare, la propunerea nominală prezentată plenului de grupurile parlamentare cărora le-au fost repartizate locurile respective. În situaţia modificării configuraţiei politice a Camerei Deputaţilor, liderii grupurilor parlamentare vor renegocia funcţiile din Biroul permanent.

[2)] Art. 26 din Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede că Preşedintele Camerei respective poate fi revocat înainte de expirarea mandatului, cu votul secret exprimat prin bile al

În caz de revocare, se va relua procedura regulamentară pentru alegerea Preşedintelui Camerei şi, respectiv, al unui nou membru al biroului permanent al acesteia. Aceeaşi procedură este prevăzută şi în regulamentul Senatului

Fiecărui membru al biroului permanent îi revin, potrivit regulamentelor, anumite atribuţii. Menţionăm, însă, faptul că în concordanţă cu principiul autonomiei regulamentare, atribuţiile conferite preşedinţilor Camerei Deputaţilor şi Senatului, precum şi membrilor celor două birouri permanente sunt, întrucâtva, diferite de la o Cameră la alta, fără ca diferenţele să fie totuşi semnificative.

Astfel, Preşedintele Camerei Deputaţilor exercită următoarele atribuţii, prevăzute în art. 34 din Regulament:

a) convoacă deputaţii în sesiuni ordinare sau extraordinare;

b) conduce lucrările Camerei Deputaţilor, asistat obligatoriu de 2 secretari, şi asigură menţinerea ordinii în timpul dezbaterilor, precum şi respectarea regulamentului;

c) acordă cuvântul, moderează discuţiile, sintetizează probleme puse în dezbatere, stabileşte ordinea votării, precizează semnificaţia votului şi anunţă rezultatul acestuia;

d) conduce lucrările şedinţelor Biroului permanent;

e) sesizează Curtea Constituţională în condiţiile prevăzute de art. 146 lit. a), b), c) şi e) din Constituţie;

f) asigură trimiterea de îndată la Senat, spre dezbatere, a proiectelor de legi adoptate sau respinse de Cameră sau, după caz, Preşedintelui României, spre promulgare, a legilor votate, în termenele stabilite de lege;

g) îndeplineşte atribuţiile care îi revin în privinţa examinării parlamentare as proiectelor de acte legislative şi a proiectelor de acte fără caracter legislativ ale Uniunii Europene, precum şi a altor documente din domeniul afacerilor europene;

h) efectuează deplasări în ţară ca reprezentant al camerei deputaţilor în relaţiile cu autorităţile publice centrale şi locale, cu alte persoane juridice române, precum şi cu cetăţenii;

i) reprezintă Camera Deputaţilor în relaţiile interne şi externe;

h) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de regulament, precum şi însărcinările date de către plenul Camerei Deputaţilor.

---

majorităţii deputaţilor prezenţi, cu respectarea cvorumului legal instituit în art. 67 din Constituţie. Propunerea de revocare se face în scris de liderul grupului parlamentar care l-a propus şi căruia îi aparţine funcţia de preşedinte al Camerei Deputaţilor. În art. 29 alin. (1) din Regulamentul Senatului se prevede că revocarea din funcţie a Preşedintelui Senatului poate fi propusă la cererea a minimum o treime din numărul total al senatorilor, în cel puţin una dintre următoarele împrejurări: încălcarea prevederilor Constituţiei; încălcarea gravă sau în mod repetat a prevederilor Regulamentului Senatului ori ale Regulamentului activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului. Alineatul (2) al aceluiaşi articol prevede că cererea de revocare poate fi făcută şi de jumătate plus unu din numărul total al senatorilor. Facem precizarea că dispoziţiile regulamentare referitoare la revocarea preşedintelui Senatului cuprinse în art. 29 alin. (2) din Regulamentul acestei Camere, nu produc efecte juridice întrucât Curtea Constituţională le-a infirmat conformitatea cu Legea fundamentală; a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005).

Potrivit art. 38 din Regulamentul Senatului, preşedintele acestuia are următoarele atribuţii:

a) convoacă Senatul în sesiuni ordinare şi extraordinare;

b) conduce lucrările Senatului, asistat de 2 secretari;

c) acordă cuvântul, moderează discuţiile, sintetizează problemele supuse dezbaterii, stabileşte ordinea votării, anunţă rezultatul acesteia şi proclamă rezultatul votului;

d) asigură menţinerea ordinii în timpul dezbaterilor şi respectarea regulamentului;

e) convoacă şi conduce lucrările biroului permanent;

f) reprezintă Senatul în relaţiile cu Preşedintele României, Camera Deputaţilor, Guvernul şi Curtea Constituţională;

g) reprezintă Senatul în relaţiile interne şi externe;

h) poate sesiza Curtea Constituţională în condiţiile prevăzute la art. 146 lit. a), b), c) şi e) din Constituţie;

i) dispune de fondul preşedintelui, conform legii şi în limitele prevederilor bugetare;

j) aprobă decontarea cheltuielilor pentru deplasările în străinătate pe care le-a dispus;

k) aprobă indemnizaţiile persoanelor utilizate în cadrul Senatului în calitate de colaborator, precum şi decontarea cheltuielilor suportate de persoanele invitate pentru audieri la Senat;

l) îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de regulament sau însărcinări date de Senat.

În literatura de specialitate s-a emis opinia că în ceea ce priveşte atribuţiile Preşedinţilor celor două Camere legislative s-ar putea distinge între „atribuţii constituţionale" şi „atribuţii parlamentare".[1)] Suportul legal al primei categorii de atribuţii ar fi, în opinia autorului citat, Constituţia şi unele legi organice care conferă anumite prerogative Preşedinţilor Camerelor (de pildă Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale). În cazul atribuţiilor parlamentare, suportul juridic îl constituie regulamentele, alte hotărâri adoptate de Camere, precum şi unele legi ordinare.

Există însă unele prevederi regulamentare care reproduc, de fapt, dispoziţii constituţionale. În măsura în care acestea ar prevedea atribuţii ale celor doi preşedinţi, izvorul lor l-ar constitui, în mod firesc, atât Constituţia, cât şi regulamentul, deşi regulamentul este un act juridic subordonat (inferior ca forţă juridică) Constituţiei.

Dacă ne însuşim ideea dublului izvor legal (constituţional şi regulamentar) al unor atribuţii ale Preşedinţilor celor două Camere, vom fi nevoiţi însă, să nu acceptăm distincţia operată de prof. Ion Deleanu între „atribuţii constituţionale" şi „atribuţii parlamentare" ale Preşedintelui Camerei Deputaţilor şi ale Preşedintelui Senatului, întrucât exemplele oferite de autor ca suport legal al „atribuţiilor constituţionale" sunt reproduse fidel în regulamente.

În ceea ce priveşte atribuţiile vicepreşedinţilor, la Camera Deputaţilor aceştia îndeplinesc, prin rotaţie, atribuţiile preşedintelui, la cererea sa sau în caz de indisponibilitate a acestuia, precum şi alte sarcini încredinţate de biroul permanent, iar la Senat îndeplinesc, în ordinea stabilită de biroul permanent, atribuţii ale preşedintelui la solicitarea sau în absenţa acestuia.

[1)] A se vedea *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale..., cit. supra, p. 624.

Secretarii celor două birouri permanente întocmesc lista înscrierilor la cuvânt, prezintă propunerile, amendamentele şi orice alte comunicări adresate Camerelor, efectuează apelul nominal, consemnează rezultatul votului, ţin evidenţa hotărârilor adoptate, veghează la întocmirea stenogramelor, asistă preşedinţii în realizarea atribuţiilor ce le revin şi îndeplinesc orice alte sarcini primite de la acesta sau de la biroul permanent.

Chestorii verifică modul de gestionare a patrimoniului Camerelor, exercită controlul financiar asupra cheltuielilor efectuate, prezintă biroului permanent al Camerei Deputaţilor şi, respectiv, Senatului proiectul de buget al corpurilor legislative şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar anual, asigură menţinerea ordinii la sediul Camerelor şi îndeplinesc alte atribuţii în conformitate cu dispoziţiile Preşedinţilor şi ale birourilor permanente.

§5. Comisiile parlamentare

Datorită numărului relativ mare de membri şi eterogenităţii lor politice, Camerele nu ar putea asigura în plen analizarea aprofundată a proiectelor şi propunerilor legislative iniţiate de Guvern sau parlamentari. De asemenea, Camerele nu ar putea exercita un control parlamentar specializat asupra unor autorităţi publice sau activităţi social-economice, politice ş.a., fără un suport informaţional necesar pentru a-şi formula o opinie corectă asupra obiectului controlului[1)]. Aceasta deoarece rolul principal al corpurilor legiuitoare este de a delibera asupra problemelor ce le sunt supuse spre adoptare, or, pentru deliberare este necesară efectuarea prealabilă a unor lucrări pregătitoare de către organisme specializate constând în examinarea iniţiativelor, a amendamentelor propuse etc.

Este relevantă din acest punct de vedere Decizia Curţii Constituţionale nr. 48/1994[2)] în care instanţa de contencios constituţional a reţinut că cele două Camere ale Parlamentului „nu ar putea păşi direct la dezbaterea şi adoptarea unei legi fără o pregătire corespunzătoare, prealabilă, a lucrărilor de a se desfăşura în plen. Acestui rol şi acestor finalităţi le sunt consacrate organizarea şi funcţionarea comisiilor parlamentare, privite şi definite ca organe de lucru ale Camerelor, care se înfiinţează în scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt încredinţate tocmai în vederea pregătirii lucrărilor lor".

Lucrările de specialitate pregătitoare deliberării în Camere sunt efectuate de comisiile parlamentare. Potrivit regulamentelor, comisiile sunt organe interne de lucru ale Camerelor, înfiinţate cu scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt înaintate de

---

[1)] Curtea Constituţională a constatat că Parlamentul nu poate desfăşura, în plenul său, activităţi de control, precum şi activităţi cu caracter legislativ fără documentaţia necesară şi suportul informaţional în baza cărora să poată lua o decizie corectă asupra unei probleme pe care trebuie să o examineze şi să o soluţioneze. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 48 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 125 din 21 mai 1994).

[2)] M.Of. nr. 125 din 21 mai 1994.

acestea. Această caracteristică este comună tuturor comisiilor parlamentare indiferent de statutul sau de regimul politic al acestora[1].

Este de la sine înțeles că în ultimă instanță deciziile care angajează Camerele sunt luate de acestea, nu de comisii[2].

5.1. Natura juridică a comisiilor parlamentare

În ceea ce privește natura juridică a comisiilor parlamentare, trebuie precizat că deși acestea sunt organisme de lucru ale Camerei și sunt compuse din deputați și, respectiv, senatori, potrivit configurației politice a fiecărei Camere, comisiile nu sunt organisme politice. Calitatea de organism politic o dețin doar Camerele legislative. Aceasta nu împiedică, însă, caracterizarea comisiilor parlamentare ca instituții politice, deci ca organisme care contribuie direct la exercitarea puterii.

Când ne referim la calitatea Camerei Deputaților și Senatului de a fi organisme politice, avem în vedere îndeosebi faptul că deputații și senatorii exprimă voința politică a celor ce i-au învestit și totodată interesele partidelor pe care le reprezintă.

Din acest punct de vedere, între Camere și comisiile parlamentare există o asemănare de principiu: sunt eterogene din punct de vedere politic. De fapt, din perspectiva configurației lor politice, comisiile parlamentare sunt o reflectare micșorată a Camerelor. Astfel, dacă admitem ipotetic că în Camera Deputaților, într-o anumită legislatură, sunt reprezentate șapte partide politice, înseamnă că din comisiile parlamentare înființate în Camera respectivă vor face parte deputați din toate cele șapte grupuri, proporțional cu ponderea numerică a fiecăruia[3].

Principala caracteristică a comisiilor parlamentare este aceea de organisme de lucru. Pentru relevarea trăsăturilor definitorii ale comisiilor parlamentare nu contează, așadar, faptul că ele se constituie din sânul Camerelor, că reflectă configurația politică a unui corp legislativ. Ceea ce este esențial pentru definirea și înțelegerea comisiilor este calitatea lor de organe interne de lucru ale celor două Camere legislative.

Comisiile permanente nu au însă o capacitate juridică în sine. Capacitatea juridică este conferită de Constituție fiecărei Camere. De altfel, regimul juridic al comisiilor parlamentare este reglementat în mod autonom de către fiecare Cameră în regulamentul propriu[4]. De asemenea, comisiile își adoptă propriul regulament de organizare și funcționare [art. 55 din Regulamentul Senatului și art. 47 lit. b) din Regulamentul camerei Deputaților].

În literatura constituțională românească, opiniile privind natura juridică a comisiilor parlamentare sunt controversate. Astfel, ele au fost socotite „forme organizatorice prin

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Bourdon*, Les Assemblées parlementaires sous la Veme République, Notes et etudes documentaries, nr. 4463-4464/1978, p. 95.

[2] *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Actami, București, 1993, p. 127.

[3] Potrivit art. 42 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, „alcătuirea comisiilor Camerei Deputaților se face cu respectarea configurației politice inițiale a acesteia".

[4] A se vedea, în acest sens, și *J. Bourdon*, op. cit., p. 96.

care deputaţii participă la pregătirea lucrărilor parlamentare"[1], „organisme de lucru proprii având sarcini de lucru şi control"[2], „organe interne"[3], „organe de stat"[4], „organe interne ale Parlamentului"[5], „forme organizatorice de pregătire a lucrărilor Marii Adunări Naţionale"[6], „instrumente de lucru" ale Parlamentului înfiinţate cu scopul de a îndeplini însărcinările ce le sunt încuviinţate de acesta[7].

Nota comună a tuturor opiniilor menţionate constă în faptul că toţi autorii consideră comisiile parlamentare ca organisme/structuri interne ale Camerelor (Parlamentului), care au ca sarcină examinarea prealabilă a unor probleme transmise Camerelor spre examinare şi aprobare.

În cursurile de drept constituţional şi instituţii politice, comisiile parlamentare ale Camerei Deputaţilor şi Senatului sunt considerate „organe de stat, organe interne ale fiecărei adunări"[8] sau, simplu, „organe interne" ale Camerelor[9] ori „organe de lucru" ale forului reprezentativ[10].

Dintre opiniile exprimate, reţine atenţia cea care caracterizează comisiile parlamentare ca organe de stat[11]. În opinia autorului citat, comisiile parlamentare sunt organe de stat „pentru că au o structură organizatorică şi atribuţii proprii (de exemplu, întocmesc rapoarte sau avize, au drept de iniţiativă legislativă, pot cere de la ministere şi orice alte organe de stat informaţii, acte etc.)"[12]. Argumentul citat se referea la comisiile parlamentare existente în sistemul parlamentar în vigoare până în 1990.

Opinia prof. Ion Deleanu, reiterată în cursul apărut în 1992 se bazează în esenţă pe acelaşi argument şi rezultă din sinteza calitativă a atribuţiilor ce sunt conferite comisiilor parlamentare în prezent. Prof. Ion Deleanu consideră astfel că atribuţiile actualelor comisii parlamentare „desemnează tocmai sfera de autoritate sau de competenţă a unui organ de stat"[13]. Cu alte cuvinte, activităţile şi actele comisiilor,

---

[1] *F. Bejan*, Natura juridică a comisiilor permanente ale Marii Adunări Naţionale a Republicii Populare Române, J.N. nr. 4/1963.

[2] *N. Prisca*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1977, p. 400-401.

[3] *T. Drăganu*, Drept constituţional, E.D.P., 1972, p. 353.

[4] *I. Deleanu*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1980, p. 485.

[5] *I. Muraru*, Drept constituţional, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept, Bucureşti, 1987, p. 330.

[6] *M. Lepădătescu*, Sistemul organelor statului în R.S. România, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1966, p. 193.

[7] *F. Vasilescu*, Comisiile parlamentare. Realităţi şi perspective, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982, p. 30.

[8] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 158.

[9] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Bucureşti, 1993, p. 126.

[10] *C. Ionescu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Teoria generală a instituţiilor politice, vol. I, Universitatea Creştină Dimitrie Cantemir, Bucureşti, 1994, p. 189.

[11] *I. Deleanu*, op. cit., p. 158. Opinia autorului este reiterată în lucrarea Instituţii şi proceduri constituţionale..., cit. supra, p. 627.

[12] *I. Deleanu*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1980, p. 485.

[13] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 159.

care de regulă nu recurg ele însele la manifestări unilaterale de voinţă producătoare de efecte juridice, se integrează „incontestabil în procedura de elaborare a unor acte de putere, specifice organelor de stat"[1].

În ceea ce ne priveşte, considerăm că nu se poate admite opinia potrivit căreia comisiile parlamentare ar fi organe de stat. Înseşi regulamentele celor două Camere le definesc „organe de lucru" ale acestora. Atribuţiile conferite comisiilor nu le conferă dreptul de a emite acte de autoritate echivalente celor ale organelor de stat. Actele emise de comisii (rapoarte, avize) sunt forme procedurale prealabile examinării de către Camera Deputaţilor şi Senat (în plen) a problemelor înscrise pe ordinea de zi[2]. Rapoartele şi avizele comisiilor au valoarea unor propuneri. Camera este însă cea care supune dezbaterii în plen şi votului raportul comisiei.

Practic, rolul comisiilor este unul tehnic, de specialitate, atât din punct de vedere al metodologiei tehnico-legislative, cât şi al naturii sau domeniului ce urmează a fi reglementat prin proiectul de lege sau propunerea legislativă ce face obiectul avizului comisiei. Faptul că membrii comisiilor – deputaţi şi senatori – reprezintă voinţa politică a electoratului, ca şi interesele de partid, nu impietează asupra conţinutului tehnic al avizelor. Sigur, efectul unor asemenea examinări de specialitate a unor iniţiative legislative sau amendamente, al efectuării unor anchete asupra unor probleme de specialitate poate fi şi politic.

Caracterul tehnic al activităţii comisiilor rămâne însă caracterul primordial al acestora. Conţinutul politic al avizelor, rapoartelor prezentate de comisie va fi, de fapt, integrat în decizia pe care o va adopta Camera respectivă. Aşadar, comisiile parlamentare ale Camerei Deputaţilor şi Senat nu au o capacitate sau putere decizională proprie nici în materie legislativă, nici în domeniul controlului parlamentar[3].

În literatura de specialitate s-a opinat că aspectul politic al rolului comisiilor parlamentare s-ar datora compoziţiei lor politice[4].

În opinia noastră, comisiile parlamentare sunt organe interne de lucru ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, care acţionează din însărcinarea Camerelor în vederea pregătirii lucrărilor acestora sau a birourilor permanente.

Faptul că aceste organisme primesc sarcini din partea birourilor permanente nu înseamnă însă că sunt structuri organizatorice ale acestora. În orice situaţie, orice activitate ar desfăşura, comisiile parlamentare îşi păstrează statutul de organe interne ale Camerei. Însă şi comisiile au o structură de conducere – birourile – precum şi unele servicii proprii (experţi, alte categorii de personal).

Comisiile parlamentare pot fi clasificate în diferite categorii în funcţie de criteriul clasificării. Astfel, din punct de vedere al perioadei pentru care sunt înfiinţate,

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea şi *F. Vasilescu*, op. cit., p. 17.

[3] Comisiile parlamentare ale Marii Adunări Naţionale aveau drept de iniţiativă legislativă. Art. 72 alin. (3) din Constituţia Italiei creează cadrul legal care permite ca prin regulamentul Camerelor să se prevadă dreptul comisiilor de a adopta, în anumite condiţii şi forme, proiectele examinate. Constituţia prevede că într-o asemenea situaţie comisia respectivă trebuie să reflecte configuraţia politică a Camerei.

[4] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 124.

comisiile parlamentare pot fi permanente şi temporare. Un alt criteriu de clasificare este competenţa care le este conferită. Potrivit criteriului enunţat, putem distinge comisii având o competenţă generală într-un anumit domeniu de activitate şi comisii înfiinţate ad-hoc, adică doar pentru examinarea unei anumite probleme, de obicei de strictă specialitate. Comisii având o competenţă generală într-un domeniu prescris, de regulă, prin regulamentul Camerei, sunt de fapt comisiile permanente. În cealaltă categorie intră comisiile de anchetă şi alte comisii speciale. Considerăm că în această din urmă categorie intră şi comisiile de mediere, a căror activitate încetează după soluţionarea problemelor cu care au fost sesizate.

5.2. Organizarea comisiilor parlamentare

În principiu, regulile de organizare şi funcţionare ale comisiilor celor două Camere sunt asemănătoare, deosebirile între ele fiind nesemnificative[1)]. Alcătuirea comisiilor parlamentare se face potrivit Regulamentelor celor două Camere, cu respectarea configuraţiei politice a acestora. Pentru fiecare comisie permanentă numărul de locuri care revine fiecărui grup parlamentar se stabileşte prin hotărâre a Camerei respective la propunerea biroului său permanent.

Dată fiind această situaţie, vom examina doar organizarea şi funcţionarea comisiilor parlamentare din Camera Deputaţilor. Un deputat face parte în mod obligatoriu dintr-o comisie permanentă, cu excepţia membrilor comisiei pentru regulament şi al altor câteva comisii. Numărul membrilor fiecărei comisii este stabilit prin acordul liderilor grupurilor parlamentare, cu respectarea configuraţiei politice a Camerei Deputaţilor.

În prima lor şedinţă, convocată de preşedintele Camerei Deputaţilor, comisiile parlamentare îşi aleg birourile, compuse dintr-un preşedinte, vicepreşedinţi şi secretari. Componenţa biroului comisiei se stabileşte prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare, respectându-se, pe cât posibil, configuraţia politică a Camerei Deputaţilor, aşa cum rezultă din constituirea grupurilor parlamentare.

[1)] De pildă, birourile comisiilor parlamentare din Camera Deputaţilor sunt formate din preşedinte, 2-3 vicepreşedinţi şi 2 secretari, iar cele ale comisiilor senatoriale din preşedinte, un vicepreşedinte şi un secretar. Biroul fiecărei comisii senatoriale propune:

a) ordinea de zi a fiecărei şedinţe;

b) sarcinile ce revin fiecărui senator în cadrul comisiei;

c) alte măsuri ce interesează bunul mers al activităţii comisiei.

La propunerea biroului său, comisia poate constitui, cu votul majorităţii membrilor, subcomisii, stabilindu-se componenţa şi sarcinile.

Preşedintele comisiei asigură reprezentarea acesteia în raporturile cu biroul permanent şi cu celelalte comisii. De asemenea, el conduce şedinţele comisiei şi poate propune ca la lucrările acesteia să participe şi alte persoane din afara ei, dacă interesele efectuării lucrării respective o cer. Totodată, preşedintele comisiei are acces sau poate desemna un alt reprezentant al comisiei la şedinţele altor comisii care examinează lucrări ce prezintă importanţă pentru comisia pe care o conduce şi îndeplineşte alte atribuţii prevăzute de regulament. Vicepreşedintele comisiei îndeplineşte, în lipsa sau la cererea preşedintelui, atribuţiile acestuia. Secretarul ţine evidenţa prezenţei senatorilor la şedinţele comisiei, asigură redactarea rapoartelor, avizelor şi a celorlalte acte ale comisiei şi numără voturile exprimate.

Propunerile nominale pentru alegerea biroului se fac de către liderii grupurilor parlamentare, în cadrul numărului de locuri stabilit potrivit configuraţiei politice a Camerei Deputaţilor.

Lista candidaţilor pentru biroul comisiei se supune în întregime votului membrilor acesteia şi se aprobă cu majoritatea voturilor deputaţilor prezenţi. Revocarea unui membru din biroul comisiei se hotărăşte cu votul majorităţii deputaţilor din comisie, la cererea grupului parlamentar care l-a propus sau a unei treimi din numărul membrilor comisiei.

Biroul fiecărei comisii are următoarele atribuţii:

a) propune ordinea de zi a şedinţelor, supunând-o votului membrilor comisiei;

b) propune proiectul regulamentului de funcţionare al comisiei;

c) stabileşte sarcinile ce revin deputaţilor din comisie;

d) adoptă hotărâri în chestiuni care interesează bunul mers al activităţii comisiei;

e) constituie, cu aprobarea comisiei, dacă este necesar, subcomisii, desemnându-le misiunea, componenţa şi conducerea.

Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede o serie de atribuţii proprii ale preşedintelui comisiei. Astfel, acesta:

a) conduce şedinţele comisiei;

b) poate propune ca la lucrările comisiei, în scopul realizării lor în bune condiţii, să ia parte şi alte persoane;

c) asigură reprezentarea comisiei în raporturile cu Guvernul, cu biroul permanent al Camerei şi cu celelalte comisii;

d) îndeplineşte alte atribuţii cerute de desfăşurarea în bune condiţii a lucrărilor comisiei.

Vicepreşedinţii comisiilor îndeplinesc, pe rând, în lipsa preşedintelui, atribuţiile acestuia, iar secretarii comisiilor:

a) ţin evidenţa prezenţei membrilor comisiei la şedinţele acesteia;

b) asigură redactarea tuturor actelor comisiei;

c) numără voturile exprimate în şedinţele comisiei;

d) urmăresc întocmirea proceselor-verbale ale şedinţelor comisiei;

e) îndeplinesc orice alte atribuţii necesare bunului mers al comisiei, ca urmare a dispoziţiilor biroului sau ale preşedintelui acesteia.

Convocarea şedinţelor comisiei se face cu cel puţin 24 de ore înainte de către preşedintele acesteia sau, în lipsa lui, de un vicepreşedinte care îl înlocuieşte. Participarea deputaţilor la şedinţele comisiilor este obligatorie.

Potrivit regulamentelor Camerelor, şedinţele comisiilor sunt publice. Miniştrii au acces la lucrările comisiilor. Dacă li se solicită participarea, prezenţa lor devine obligatorie[1]. Guvernul trebuie înştiinţat, prin preşedintele Camerei, cu privire la data la care au loc şedinţele acestora.

---

[1] Regulamentul aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 8/1994 prevedea că orice comisie poate decide ca anumite lucrări să se desfăşoare fără prezenţa unor reprezentanţi ai Guvernului. O asemenea prevedere a fost apreciată de Curtea Constituţională ca încălcând art. 110 alin. (2) din Legea fundamentală. În opinia Curţii Constituţionale, accesul miniştrilor la

La şedinţele comisiilor au dreptul să participe deputaţii sau senatorii care au făcut propuneri aflate în dezbaterea acestora (autori de propuneri legislative, de amendamente etc.), precum şi, la cererea preşedintelui comisiei, specialişti ai Consiliului Legislativ.

De asemenea, comisiile pot invita să participe la şedinţe persoane interesate, reprezentanţi ai unor organizaţii neguvernamentale şi specialişti din partea unor autorităţi publice sau a altor instituţii specializate care, evident, nu pot participa la vot, deşi pot fi ascultate în şedinţa comisiei.

La propunerea biroului comisiei, a preşedintelui sau a unui deputat comisia poate hotărî limitarea duratei luărilor de cuvânt. Deputaţii sunt obligaţi să se refere exclusiv la chestiunea supusă dezbaterii. În caz contrar, preşedintele poate retrage cuvântul. În comisie nimeni nu poate lua cuvântul decât dacă îi este dat de preşedinte.

Pentru ca şedinţele comisiilor să aibă loc în mod legal, regulamentele Camerelor prevăd că este necesară participarea majorităţii membrilor care le compun.

Pentru a fi valabile, hotărârile comisiilor se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi. În caz de paritate, votul preşedintelui camerei este hotărâtor. La începerea dezbaterii unei lucrări aflate pe ordinea de zi, comisia desemnează, la propunerea preşedintelui, unul sau mai mulţi raportori dintre membrii săi. Aceştia vor asigura redactarea raportului sau a avizului comisiei, care va fi supus aprobării acesteia.

Rapoartele şi avizele vor cuprinde, în mod obligatoriu, pe lângă opinia majorităţii membrilor comisiei şi părerea contrară motivată a celorlalţi deputaţi din comisie.

În ceea ce priveşte votul în comisie, acesta este, de regulă, deschis. În anumite situaţii, hotărâte prin vot de membrii acesteia, se poate recurge şi la vot secret.

5.3. Comisiile permanente

Art. 64 alin. (4) din Constituţie prevede că fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, în acelaşi text, constituantul a prevăzut că cele două Camere îşi pot constitui comisii comune. Textul constituţional este preluat identic şi în regulamentele Camerelor.

Din simpla lectură a textului, rezultă folosirea de către Constituant a doi termeni diferiţi referitor la înfiinţarea comisiilor, fiecare dintre aceştia raportându-se la un anumit tip de comisie parlamentară. Astfel, pentru înfiinţarea comisiilor permanente se foloseşte termenul de „constituire", iar pentru înfiinţarea comisiilor de anchetă sau a altor comisii speciale se foloseşte termenul de „instituire". Totodată, se observă că termenul de „constituire" se foloseşte şi în privinţa comisiilor comune.

Folosirea celor doi termeni nu este întâmplătoare. Astfel, înfiinţarea comisiilor permanente este o obligaţie constituţională a Camerei Deputaţilor şi Senatului, de-

---

lucrările Parlamentului nu poate fi îngrădit, iar prin Parlament urmează a se înţelege toate structurile sale, nu numai Camerele. De altfel, a decis Curtea, accesul membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului este o consecinţă a votului de încredere acordat Guvernului şi, ca atare, acest acces trebuie să fie liber şi asigurat [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994].

curgând din prima teză a art. 64 alin. (4)[1]. De aceea, în Legea fundamentală se foloseşte termenul de „constituire" care sugerează ideea de permanenţă. Într-adevăr, comisiile permanente se constituie şi funcţionează pe întreaga durată a mandatului Camerei. Aşa cum s-a subliniat şi în doctrina noastră constituţională, ele desfăşoară o activitate neîntreruptă, pe toată durata legislaturii[2].

Constituţia permite, totodată, constituirea unor comisii comune, care spre deosebire de majoritatea celorlalte comisii comune (speciale), pot fi şi permanente. Astfel, a fost constituită Comisia comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activităţii Serviciului Român de Informaţii[3].

La Camera Deputaţilor comisiile permanente sunt formate dintr-un număr de 11-41 deputaţi, stabilit pentru fiecare comisie în parte de Cameră cu excepţia Comisiei pentru regulament, care se compune din câte un reprezentant al fiecărui grup parlamentar. Un deputat face parte obligatoriu dintr-o singură comisie permanentă, cu excepţia membrilor biroului permanent care sunt scutiţi de această îndatorire regulamentară. În Camera Deputaţilor, membrii Comisiei pentru regulament şi ai Comisiei pentru tehnologia informaţiei şi comunicaţiilor pot face parte şi dintr-o altă comisie permanentă. Numărul membrilor comisiilor parlamentare se stabileşte, pentru fiecare dintre acestea, de plenul Camerei. În prima lor şedinţă, comisiile permanente din Camera Deputaţilor îşi ale birourile, compuse din preşedinte, 2-3 vicepreşedinţi şi 2 secretari. Biroul comisiilor permanente senatoriale este format din preşedinte, vicepreşedinte şi secretar.

Pe durata mandatului, orice deputat sau senator îşi poate schimba opţiunea pentru o anumită comisie permanentă în favoarea alteia. Calitatea de membru al comisiei poate înceta la propunerea grupului parlamentar din care face parte deputatul sau senatorul. În acest caz, grupul parlamentar poate propune un alt deputat, respectiv alt senator pentru a fi ales ca membru al comisiei.

La Senat, competenţa fiecărei comisii permanente (ca de altfel şi ale celorlalte comisii) se hotărăsc de Senat la propunerea biroului său permanent. Potrivit art. 48 alin. (2) din Regulamentul Senatului, fiecare senator, cu excepţia preşedintelui, este obligat să facă parte dintr-o comisie permanentă. Acelaşi senator poate face parte dintr-o a doua comisie permanentă.

Comisiile permanente se constituie pe domenii de activitate care corespund – în limite relative – specializării ministerelor. Raportul între specializarea fiecărei comisii permanente şi specializarea unui anumit sau a anumitor ministere este necesar întrucât membrii comisiilor permanente examinează proiectele de legi întocmite de specialiştii ministerelor. Sigur deputaţii şi senatorii pot fi specialişti cu o înaltă pregătire în domeniul respectiv, dar pot avea şi o altă calificare. Activitatea lor în comisie este atât tehnică, cât şi politică.

---

[1] Constituţia prevede în art. 64 alin. (4) că „Fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente.....".

[2] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 122.

[3] Hotărârea Camerei Deputaţilor şi Senatului nr. 30/1993 (M.Of. nr. 133 din 23 iunie 1993).

Regulamentul Camerei Deputaților a stabilit denumirea și domeniile de activitate ale următoarelor comisii permanente (constituite în legislatura 2016-2020): Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare; Comisia pentru buget, finanțe și bănci; Comisia pentru industrii și servicii; Comisia pentru transporturi și infrastructură; Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice; Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale; Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului; Comisia pentru mediu și echilibru ecologic; Comisia pentru muncă și protecție socială; Comisia pentru sănătate și familie; Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport; Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă; Comisia juridică, de disciplină și imunități; Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională; Comisia pentru politică externă; Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții; Comisia pentru regulament; Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor; Comisia pentru egalitatea de șanse pentru femei și bărbați; Comisia pentru comunitățile de români din afara granițelor țării; Comisia pentru afaceri europene.

La Senat, în legislatura 2016-2020 există următoarele comisii permanente: Comisia juridică de numiri, disciplină, imunități și validări; Comisia pentru constituționalitate; Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital; Comisia pentru politică externă; Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională; Comisia pentru afaceri europene; Comisia economică, industrii și servicii; Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală; Comisia pentru ape, păduri, pescuit și fond cinegetic; Comisia pentru administrație publică; Comisia pentru muncă și protecție socială; Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport; Comisia pentru sănătate publică; Comisia pentru cultură, artă și media; Comisia pentru transporturi și infrastructură; Comisia pentru energie, infrastructură energetică și resurse minerale; Comisia pentru comunicații și tehnologia informației; Comisia pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități; Comisia pentru comunitățile de români din afara țării; Comisia pentru mediu; Comisia pentru cercetarea abuzurilor, combaterea corupției și petiții; Comisia pentru regulament.

Schimbarea unui membru al unei comisii permanente se face la propunerea grupului său parlamentar și cu aprobarea Camerei Deputaților sau, după caz, a Senatului. În cazul când un grup parlamentar își modifică componența sau își încetează existența, Camera interesată poate hotărî asupra rămânerii în comisie a reprezentanților grupului inițial.

Rolul comisiilor permanente este de a examina proiecte de legi, propuneri legislative și amendamente în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor, precum și de a dezbate și hotărî asupra altor probleme trimise de biroul permanent. De asemenea, ele pot efectua anchete parlamentare cu încuviințarea Camerei respective.

Comisiile permanente nu se pot autosesiza sau acționa din oficiu. În acest sens, regulamentele Camerelor prevăd că biroul permanent trimite spre examinare și în vederea elaborării rapoartelor proiectele de legi, propunerile legislative și amendamentele comisiei permanente sesizate în fond, în competența căreia intră materia reglementată prin proiectul sau propunerea respectivă. Biroul permanent poate sesiza

şi alte comisii pentru a-şi da avizul cu privire la lucrarea respectivă. În sesizarea transmisă comisiilor interesate, biroul permanent stabileşte şi un termen limită pentru întocmirea raportului. Modificarea termenului poate fi aprobată doar de Camera Deputaţilor. Regulamentul Senatului conferă această competenţă biroului permanent al acestuia.

De altfel, orice comisie permanentă care se consideră competentă pentru a-şi da avizul asupra unui proiect de lege, propunere legislativă sau amendament trimis de biroul permanent altei comisii informează pe preşedintele acestuia că doreşte să-şi dea avizul. Este posibil ca biroul permanent să refuze cererea comisiei. În acest caz, Camera va hotărî asupra cererii prin vot. O astfel de solicitare va fi respinsă însă de biroul permanent dacă este formulată după împlinirea unui termen de 5 zile de la sesizarea comisiei ce urmează să întocmească raportul.

Comisia permanentă sesizată în fond întocmeşte un raport asupra celor hotărâte în comisie în care se va face referire la avizele celorlalte comisii care au examinat proiectul sau propunerea, la amendamentele prezentate, precum şi la avizul Consiliului Legislativ. Raportul va cuprinde propuneri motivate privind admiterea – fără modificări a actului examinat, respingerea acestuia sau admiterea lui cu modificări şi se înaintează biroului permanent. În cazul în care o comisie permanentă examinează în fond mai multe iniţiative legislative care au acelaşi obiect de reglementare, va întocmi un singur raport în care va face referire la toate avizele comisiilor sesizate, precum şi la avizul Consiliului Legislativ şi al altor instituţii, dacă este cazul.

Raportul comisiei este difuzat, după caz, deputaţilor sau senatorilor înainte de data stabilită pentru dezbaterea proiectului sau propunerii legislative în plen.

Comisiile permanente pot ţine şedinţe comune cu aprobarea biroului permanent care va stabili, cu acest prilej, în ce mod se va asigura conducerea lucrărilor. În asemenea situaţii, comisiile elaborează un raport sau aviz comun. Regulamentele celor două Camere [art. 53 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 60 alin. (2) din Regulamentul Senatului] permit ca în cazuri justificate, şedinţele comisiilor să aibă loc în acelaşi timp cu cele ale plenului.

La Camera Deputaţilor, aprobarea unei astfel de solicitări a unei comisii se face de către biroul permanent.

La Senat, încuviinţarea cererii comisiei interesate revine competenţei plenului acestuia. În ambele cazuri, încuviinţarea cererii unei comisii de a lucra concomitent cu şedinţele în plen nu este posibilă dacă timpul programului pentru activitate în comisie coincide cu cel stabilit prin programul de lucru adoptat şi ordinea de zi pentru şedinţa de vot.

Deşi scopul principal al comisiilor permanente este de a examina proiecte de lege sau propuneri legislative, orice comisie permanentă poate porni o anchetă parlamentară, în cadrul competenţei sale, cu încuviinţarea Camerei respective, privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de administraţia publică.

Pentru a obţine încuviinţarea, comisia va prezenta o cerere scrisă, temeinic motivată adoptată cu votul majorităţii membrilor săi, în care vor fi enunţate materiile ce formează obiectul anchetei, scopul ei, mijloacele necesare şi termenul până la care

raportul comisiei urmează a fi prezentat Camerei care a încuviinţat-o. Regulamentul Senatului prevede în art. 78 alin. (3) că biroul permanent al acestuia decide asupra cererii formulate de comisia permanentă, precum şi dacă raportul care urmează a fi elaborat se va supune dezbaterii şi aprobării Senatului. Şi Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 71 alin. (1) că o comisie permanentă poate declanşa o anchetă parlamentară în cadrul competenţei sale, cu încuviinţarea plenului Camerei respective.

5.4. Comisiile speciale

Camera Deputaţilor şi Senatul pot institui comisii speciale pentru avizarea unor acte legislative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri indicate în hotărârea de înfiinţare a comisiei[1]. La Camera Deputaţilor, înfiinţarea unei comisii speciale poate fi iniţiată de 50 de deputaţi care să provină din cel puţin două grupuri parlamentare. Fiind vorba de comisii speciale, propunerea legislativă astfel elaborată nu se mai supune examinării altor comisii. În hotărârea de înfiinţare a comisiei se va preciza denumirea comisiei şi componenţa acesteia.

Prin aceeaşi hotărâre se vor desemna deputaţii, respectiv senatorii ce compun comisia şi biroul acesteia. Competenţa de a propune membrii comisiei speciale şi ai biroului acesteia revine biroului permanent al Camerei respective. Tot prin hotărârea Camerei se va stabili şi termenul până la care va fi depus raportul comisiei.

Comisiile speciale au acelaşi statut ca şi comisiile permanente. Membrii comisiilor speciale îşi păstrează şi calitatea de membri ai comisiilor permanente.

Considerăm că a întrunit caracterul de comisie specială şi comisia de redactare a proiectului actualei Constituţii a României, instituită prin Hotărârea nr. 2 din 11 iulie 1990 a Adunării Constituante. Comisia, formată din membri ai Adunării Constituante – deputaţi şi senatori – precum şi din specialişti în domeniul dreptului constituţional şi al altor ştiinţe socio-umane a elaborat proiectul de teze şi, pe această bază, proiectul Constituţiei.

În legătură cu această comisie, în doctrina constituţională s-a emis opinia că ea ar fi fost o „comisie excepţională"[2]. Considerarea comisiei de redactare a proiectului de Constituţie ca fiind o comisie excepţională este, însă, vădit improprie şi nu are niciun suport legal. De asemenea, comisia respectivă este apreciată ca fiind o comisie comună[3], întrucât a fost formată din deputaţi şi senatori. În doctrina de specialitate se consideră că ceea ce conferă caracterul „comun" unei comisii parlamentare este apartenenţa membrilor săi la două corpuri legislative: Camera Deputaţilor şi Senatul. În ceea ce priveşte însă, comisia care ne preocupă, membrii săi au fost recrutaţi dintr-un singur corp legiuitor: Adunarea Constituantă. Faptul că membrii respectivi au avut şi calitatea de deputaţi şi senatori nu are în acest caz nicio relevanţă, întrucât

---

[1] Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 6 din 21 februarie 1994 privind instituirea unei comisii speciale pentru avizarea unei propuneri legislative (M.Of. nr. 52 din 1 martie 1994).

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 163.

[3] *I. Muraru*, op. cit., p. 133.

ei erau, în calitatea ce le-a fost conferită, membri ai Adunării Constituante care este, prin excelenţă, un organism unicameral.

Desigur, aceasta nu înseamnă că în sistemul nostru constituţional nu s-ar putea înfiinţa o comisie comună a celor două Camere având rolul unei comisii speciale aşa cum aceasta este definită în art. 72 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 77 din Regulamentul Senatului[1)].

5.5. Comisiile de anchetă

Anchetele parlamentare reprezintă un mijloc de realizare a controlului parlamentar[2)]. Astfel, la cererea a minimum 50 de deputaţi din cel puţin două grupuri parlamentare, Camera Deputaţilor va putea hotărî înfiinţarea unei comisii de anchetă. Condiţiile de înfiinţare şi funcţionare ale comisiilor de anchetă sunt cele aplicabile celorlalte comisii parlamentare. Comisiile senatoriale de anchetă se pot înfiinţa la cererea unei treimi din numărul senatorilor. Regulamentul Camerei Deputaţilor permite în art. 71 alin. (1) oricărei comisii permanente să declanşeze, la propunerea uneia sau mai multor membrii ai acesteia, o anchetă parlamentară. Propunerea trebuie să fie însă, încuviinţată de camera respectivă.

Nu orice persoană poate face însă obiectul unei anchete a comisiei. Anumiţi demnitari şi funcţionari publici nu pot fi controlaţi prin comisiile de anchetă[3)]. Regulamentul Camerei Deputaţilor [art. 76 alin. (1)] permite citarea oricărei persoane care lucrează în cadrul Guvernului sau în cadrul celorlalte organe ale administraţiei publice şi care poate avea cunoştinţă despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activităţii comisiei. Art. 81 din Regulamentul Senatului prevede condiţiile în care pot fi înfiinţate comisii de anchetă în cadrul Senatului.

Oricum, anumiţi demnitari şi funcţionari publici nu pot fi controlaţi prin comisiile de anchetă (de exemplu, Preşedintele României şi judecătorii) şi, ca atare, nu pot fi audiaţi de acestea.

În concluzie, atât la Camera Deputaţilor, cât şi la Senat, dreptul de audiere a persoanelor care exercită funcţii oficiale este circumstanţiat la dreptul de control parlamentar, extinderea dreptului de audiere la alte categorii de persoane fiind neconstituţională.

[1)] Art. 8 alin. (1) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului prevede că: „La nivelul Parlamentului se pot constitui comisii comune speciale pentru avizarea unor acte normative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri precizate în hotărârile de constituire a respectivelor comisii".

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 31 mai 1994).

[3)] De pildă, Preşedintele României răspunde juridic în condiţiile art. 96 din Constituţie şi are o răspundere politică în condiţiile art. 95 din Legea fundamentală. De asemenea, nu pot fi audiaţi judecătorii, întrucât potrivit art. 124 alin. (3) din Constituţie sunt independenţi şi se supun numai legii. Judecătorii răspund disciplinar doar în faţa Consiliului Superior al Magistraturii [art. 134 alin. (2) din Constituţie].

În Parlamentul României, citarea unui cetăţean în faţa unei comisii parlamentare, ca martor sau în orice altă calitate, contravine dispoziţiilor constituţionale privind libertăţile cetăţeneşti şi justiţia. Comisiile pot însă să invite anumite persoane pentru a da relaţii în legătură cu obiectul anchetei. Invitarea trebuie însă să se facă cu respectarea dispoziţiilor constituţionale privind libertăţile cetăţeneşti şi justiţia.

Când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări, în vederea aflării adevărului, sunt necesare cunoştinţele unor experţi, comisia de anchetă dispune efectuarea de expertize. În acest caz, preşedintele comisiei atrage atenţia persoanei audiate că are obligaţia de a spune adevărul, de a nu ascunde nimic din ceea ce ştie şi că nerespectarea acestei obligaţii atrage răspunderea legală.

În afara comisiilor de anchetă instituite de fiecare Cameră în parte, Camera Deputaţilor şi Senatul pot hotărî în exercitarea atribuţiilor de control ale Parlamentului constituirea unor comisii comune de anchetă[1]. O astfel de comisie este prevăzută în art. 82 din Regulamentul activităţilor comune ale celor două Camere, în contextul dezbaterii cererii de punere suspendare a Preşedintelui României. În cazul în care s-a hotărât instituirea unei asemenea comisii, raportul întocmit de aceasta se trimite, în condiţiile prevăzute în Regulamentul activităţilor comune, prin grija preşedinţilor Camerelor, Curţii Constituţionale spre consultare.

Raportul comisiilor comune de anchetă urmează a fi dezbătut în Parlament în şedinţă comună[2].

5.6. Comisiile de mediere

Procedura medierii este una dintre consecinţele organizării bicamerale a Parlamentului României şi a fost utilizată anterior revizuirii Constituţiei în 2003.

În procesul de legiferare este posibil ca una dintre Camere să adopte o lege cu o formulare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră. Într-o asemenea situaţie, Constituţia din 1991 a prevăzut declanşarea procedurii legislative de mediere, având ca scop înlăturarea diferenţelor de redactare şi aprobarea, în final, a legii cu un conţinut unitar. Această procedură era benefică, dar prelungea procesul legislativ. Pentru a se evita o astfel de situaţie, Legea de revizuire a Constituţiei adoptată în

---

[1] Art. 9 alin. (1) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului prevede că: „În condiţiile în care se consideră necesară clarificarea cauzelor şi împrejurărilor în care s-au produs evenimente sau au avut loc acţiuni cu efecte negative, precum şi pentru stabilirea concluziilor, răspunderilor şi măsurilor care se impun, la nivelul Parlamentului se pot constitui comisii de anchetă parlamentară". Textul din regulament permite constituirea unor comisii de anchetă de către fiecare Cameră, precum şi constituirea comisiilor comune de control parlamentar. Potrivit art. 100 din acelaşi regulament, Camerele întrunite în şedinţă comună pot hotărî, în exercitarea atribuţiilor de control ale Parlamentului, efectuarea unor verificări sau anchete proprii de către comisii comune special constituite în acest scop sau de către comisiile permanente ale Camerelor, care vor prezenta un raport comun.

[2] A se vedea, în acest sens, Hotărârea nr. 6/1994 a Parlamentului României privind instituirea Comisiei comune de anchetă asupra atribuirii de locuinţe pentru parlamentari, membri ai Guvernului şi pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului şi Preşedinţiei în perioada 1990-1994 (M.Of. nr. 118 din 11 mai 1994).

2003 a introdus o serie de modificări în procesul legislativ pentru a elimina procedura medierii în privinţa legilor organice şi ordinare. Această procedură s-ar mai aplica doar în privinţa proiectelor de lege iniţiate înainte de revizuirea Constituţiei în 2003, şi care nu şi-au încheiat procesul legislativ, precum şi a legilor constituţionale.

Dacă una dintre Camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră, preşedintele Camerei Deputaţilor şi preşedintele Senatului vor iniţia procedura de mediere. În acest scop, biroul permanent al fiecărei Camere propune acesteia, după consultarea grupurilor parlamentare, un număr de 7 deputaţi, respectiv 7 senatori care vor face parte din comisia de mediere, urmărindu-se respectarea configuraţiei politice a Camerelor.

Deputaţii desemnaţi de Camera Deputaţilor, împreună cu cei 7 senatori desemnaţi de Senat, formează comisia de mediere.

Comisia de mediere se reuneşte la sediul uneia dintre Camere, la convocarea preşedintelui comisiei sesizate în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul şi stabileşte regulile după care îşi va desfăşura activitatea, inclusiv termenul în care urmează să prezinte raportul.

Conducerea lucrărilor se realizează prin rotaţie de către un deputat sau un senator stabilit de comisie. Hotărârile comisiei se iau cu votul majorităţii membrilor acesteia. În caz de egalitate la 7 voturi, decide votul preşedintelui care conduce şedinţa comisiei în momentul votării.

Activitatea comisiei încetează odată cu depunerea raportului, precum şi în cazul în care comisia nu ajunge la un acord asupra raportului în termenul stabilit. În cazul în care comisia de mediere nu ajunge la un acord cu privire la textele aflate în divergenţă în termenul stabilit, sau dacă una dintre Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, textele aflate în divergenţă se supun dezbaterii în şedinţa comună a celor două Camere.

Secţiunea a 5-a. Funcţionarea Parlamentului

§1. Legislatura Parlamentului

Potrivit art. 63 alin. (1) din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, acesta fiind prelungit de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgenţă, până la încetarea acestora. Durata mandatului mai este cunoscută sub denumirea de legislatură[1]. Trebuie remarcat faptul că legislatura presupune caracterul permanent al exercitării competenţelor constituţionale ale Parlamentului.

Pe durata legislaturii, Parlamentul nu încetează niciun moment să-şi exercite activitatea. Astfel, în timpul vacanţelor parlamentare, deşi Camerele nu desfăşoară

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 164.

activitate deliberativă, birourile permanente ai căror membri, cu excepţia Preşedinţilor Camerelor sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni ordinare, rămân în funcţiune. De asemenea, în această perioadă pot lucra comisii permanente, precum şi comisii speciale.

Momentul de început al legislaturii rezultă din art. 63 alin. (3) din Constituţie, care prevede că Parlamentul nou ales se întruneşte la convocarea Preşedintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri. Deputaţii şi senatorii intră în exerciţiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiţia validării şi depunerii jurământului prevăzut la art. 3 din Legea nr. 96/2006.

Aşadar, legislatura Camerei Deputaţilor şi Senatului începe pe data întrunirii legale a noilor Camere. Întrunirea legală a Camerelor legislative nu se confundă cu constituirea legală a acestora[1)].

În ceea ce priveşte termenul limită al mandatului, acesta este de 4 ani şi se prelungeşte, potrivit art. 63 alin. (4) din Constituţie până la întrunirea legală a noului Parlament.

Se poate observa că Legiuitorul constituant foloseşte termeni diferiţi pentru noţiunea de legislatură. Astfel, art. 63 din Constituţie se referă direct la durata mandatului Parlamentului, iar art. 70 se referă la mandatul parlamentarilor. În fond, mandatul Camerei Deputaţilor şi Senatului nu se deosebeşte – sub aspectul duratei – de mandatul parlamentarilor.

Analiza art. 70 din Constituţie scoate în evidenţă că în acest caz nu este vorba de momentul de început al mandatului deputaţilor şi senatorilor, ci de momentul în care aceştia intră în exerciţiul mandatului.

Mandatul Parlamentului încetează la întrunirea legală a noului Parlament. De fapt, mandatul ar urma să expire la împlinirea celor 4 ani prevăzuţi la art. 63 alin. (1). Cum art. 63 alin. (2) prevede că noile alegeri se desfăşoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului vechiului Parlament, urmează ca acesta să fie prelungit până la întrunirea legală a noului Parlament, aşa cum prevede art. 63 alin. (4) din Constituţie.

Ca o consecinţă logică a componentei parlamentare a regimului politic semiprezidenţial, între durata legislaturii Parlamentului şi durata mandatului Guvernului există o corespondenţă cronologică. Astfel, potrivit art. 110 alin. (1) din Constituţie, Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale, dată la care noul for legislativ ales intră în deplinătatea funcţiilor sale constituţionale, între care figurează şi funcţia de a acorda votul de încredere pentru formarea noului Guvern.

În felul acesta, legitimitatea Guvernului va depinde în mod direct de cea a Parlamentului şi mandatul acestuia va avea o durată egală cu cea a legislaturii. Practic, ca efect al dispoziţiilor art. 63 alin. (4) şi ale art. 110 alin. (4) din Constituţie, aparatul de stat central – din care face parte şi Preşedintele României – nu încetează niciodată să funcţioneze. În acest fel, este satisfăcută şi o altă cerinţă a regimului

---

[1)] Potrivit art. 11 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, aceasta este legal constituită după validarea a două treimi din numărul mandatelor de deputat şi după depunerea jurământului. Art. 14 alin. (1) din Regulamentul Senatului prevede că acesta este legal constituit după validarea a trei pătrimi din numărul total al senatorilor.

parlamentar, şi anume aceea ca Guvernul să fie expresia voinţei suverane a poporului exprimată prin intermediul reprezentanţilor săi aleşi în Parlament. Totodată, cetăţenii constituiţi în corp electiv, care şi-au delegat puterea unui for legislativ, care la nivelul său a dat gir unui anumit Guvern, îşi pot controla în acelaşi interval de timp atât reprezentanţii în Parlament, cât şi pe cei care au constituit echipa de guvernare susţinută de majoritatea parlamentară şi au realizat pe parcursul a patru ani un anumit program de guvernare.

Înainte de expirare, mandatul Parlamentului poate înceta din cauza dizolvării acestuia, în condiţiile prevăzute de art. 89 alin. (1) din Constituţie. Într-o asemenea situaţie, deşi Parlamentul este dizolvat, legislatura fiind încheiată, mandatul se va prelungi până la întrunirea legală a celor două noi Camere, potrivit art. 63 alin. (4) din Constituţie[1)].

Prelungirea mandatului Parlamentului se justifică prin cerinţa asigurării colaborării permanente a celor trei puteri. Încetarea oricărei activităţi parlamentare la expirarea duratei mandatului sau pe data dizolvării Camerelor ar vicia echilibrul între cele trei puteri în stat.

Pe data încetării mandatului îşi vor înceta activitatea toate structurile organizatorice constituite în vechiul parlament, adică birourile permanente ale Camerelor, grupurile parlamentare, comisiile şi structurile înfiinţate pentru diplomaţia parlamentară. Pentru asigurarea continuităţii procesului legislativ, Constituţia prevede însă în art. 63 alin. (5) că proiectele de legi sau propunerile legislative[2)] înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent îşi continuă procedura în noul Parlament. De acelaşi regim procedural beneficiază şi proiectele de lege pentru aprobarea ordonanţelor de urgenţă şi cele pentru ratificarea tratatelor şi acordurilor internaţionale.

Dispoziţia constituţională înscrisă în art. 63 alin. (5) din Constituţie este dezvoltată de Regulamentul Camerei Deputaţilor care precizează în art. 253 că proiectele de lege şi propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Camerei Deputaţilor şi a Senatului, al căror mandat a expirat, îşi continuă procedura în Camera Deputaţilor nou aleasă. Această procedură se aplică chiar dacă proiectele de lege sau propunerile legislative nu au ajuns să fie supuse dezbaterii în plenul unei Camere legislative.

Per a contrario, iniţiativele legislative promovate în Parlamentul care şi-a încheiat mandatul, fără a fi înscrise pe ordinea de zi, chiar dacă comisia permanentă sesizată cu întocmirea unui raport l-a întocmit şi transmis biroului permanent în vederea supunerii sale spre dezbatere în plenul Camerei, nu-şi mai pot continua procedura în Parlamentul nou ales, dacă nu au fost înscrise pe ordinea de zi, urmând să fie clasate şi arhivate, indiferent dacă iniţiator este Guvernul ori un parlamentar.

O situaţie specială o prezintă acele proiecte de lege sau propuneri legislative aprobate de una dintre Camere şi transmise celeilalte în vederea dezbaterii şi care nu au fost înscrise pe ordinea de zi a acesteia în legislatura anterioară. Potrivit art. 63 alin. (5) din Constituţie şi a art. 253 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, rezultă

[1)] În aceleaşi sens, a se vedea şi *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 167.

[2)] Deşi textul constituţional foloseşte alternativul „sau", este vorba atât de proiecte, cât şi de propuneri legislative.

că procedura legislativă pentru dezbaterea şi aprobarea acestora poate fi reluată în Camera nou-aleasă, numai cu condiţia ca în legislatura anterioară iniţiativa respectivă să fi fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei respective.

Această soluţie este însă ilogică în privinţa acelor iniţiative care au fost deja aprobate de una dintre cele două Camere ale Parlamentului. După părerea noastră, cursul procesului legislativ în privinţa unor astfel de proiecte de lege sau propuneri legislative trebuie să continue în Camera nou-aleasă, chiar dacă acestea nu au fost înscrise pe ordinea de zi a Camerei al cărui mandat a încetat. În privinţa acestora trebuie să se exprime voinţa suverană a noilor deputaţi sau, după caz, senatori.

Considerăm că art. 63 alin. (5) din Constituţie şi art. 253 din Regulamentul Camerei Deputaţilor nu au în vedere situaţiile în care iniţiativele legislative au fost deja aprobate de una dintre cele două Camere legislative înainte de încetarea mandatului acestora şi transmise celeilalte Camere spre dezbatere şi adoptare şi care nu au fost, însă, înscrise pe ordinea de zi a acesteia înainte de încetarea mandatului, dar se află în stadiu de examinare la comisiile permanente, potrivit competenţei materiale a acestora. În aceeaşi categorie de acte care îşi continuă procedura legislativă, în Camera nou-aleasă intră şi legile adoptate tacit în condiţiile art. 75 alin. (3) din Constituţie.

O analiză distinctă din acest punct de vedere se impune şi în cazul tratatelor sau acordurilor internaţionale, al proiectelor de lege pentru aprobarea sau, după caz, pentru respingerea ordonanţelor Guvernului, precum şi în cazul reexaminării legilor la cererea Preşedintelui României ori ca urmare a deciziilor Curţii Constituţionale, dacă această autoritate publică, sesizată potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, constată să ele nu sunt conforme cu textele constituţionale. În primul caz, este de la sine înţeles că Parlamentul este obligat să finalizeze dezbaterea tratatelor sau a altor acorduri internaţionale care i-au fost transmise spre ratificare, indiferent de momentul în care încetează mandatul acestuia.

Legile a căror constituţionalitate a fost constatată de Curtea Constituţională potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, după încheierea legislaturii, vor fi trimise spre promulgare şi publicate în „Monitorul Oficial", Partea I, sub semnătura preşedinţilor al căror mandat s-a încheiat sau, după caz, a preşedinţilor Camerelor nou alese.

În privinţa ordonanţelor guvernamentale, art. 115 alin. (7) din Constituţie este clar: „ordonanţele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege...". De asemenea, în cazul reexaminării legilor prevăzute la art. 77 şi art. 146 lit. a) şi d) din Constituţie, se impune ca procedura de reexaminare să continue şi în noua legislatură, chiar dacă dezbaterea legii în sine, în vederea punerii sale de acord cu decizia Curţii Constituţionale, nu a fost înscrisă încă pe ordinea de zi a Camerei competente.

Evident, prelungirea de drept a mandatului celor două Camere începe de la data intrării în vigoare a actului prin care se declară una dintre cele patru situaţii care au impus continuarea activităţii forului legislativ după încetarea mandatului acestuia.

Prelungirea de drept a mandatului Parlamentului nu este o exprimare de voinţă politică a Camerelor legislative, acestea conformându-se fără reţinere intervenţiei normative a Preşedintelui republicii în cazurile prevăzute în primul alineat al art. 63 din Constituţie. Temeiul constituţional al prelungirii de drept a mandatului nu este, însă, emiterea decretelor prezidenţiale de declarare a celor patru stări excepţionale, ci

însuşi textul art. 63 alin. (1), precum şi al art. 92 alin. (3) şi art. 93 alin. (2) din Legea fundamentală. Decretele normative ale Preşedintelui României au doar rolul formal de a declanşa procedural convocarea de drept a Camerelor legislative, dacă acestea nu se află în sesiune.

Există o corespondenţă organică între art. 63 alin. (1) şi art. 65 alin. (2) lit. c) şi d) din Constituţie. Cele două texte înscrise în alin. (2) al art. 65 din Legea fundamentală consacră situaţiile în care Camera Deputaţilor şi Senatul se reunesc în şedinţă comună. Lit. c) şi d) ale alin. (2) al art. 65 se referă la unul dintre scopurile convocării şedinţei comune a celor două Camere legislative: declararea mobilizării totale sau parţiale a forţelor armate şi, respectiv, declararea stării de război.

Competenţa de declarare a mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate revine Preşedintelui republicii, Parlamentului revenindu-i doar atribuţia de aprobare prealabilă sau, după caz, prealabilă a deciziei Preşedintelui, dar, în această situaţie, numai în cazuri excepţionale. Aprobarea este dată prin hotărâre a Parlamentului.

În privinţa stării de război, este atributul suveran al Parlamentului de a o declara, chiar dacă această competenţă a Parlamentului se conexează cu prerogativa Preşedintelui României, ca în cazul agresiunii armate îndreptate împotriva ţării, să ia măsuri pentru respingerea agresiunii, pe care le aduce neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului printr-un mesaj. Este evident că respingerea unei agresiuni nu este condiţionată de declararea stării de război, care nu înseamnă altceva decât recunoaşterea de către autorităţile competente şi reprezentative a unei stări de fapt.

Cât priveşte durata prelungirii, textul revizuit al Constituţiei stabileşte că aceasta va dura până la încetarea situaţiei care a provocat prelungirea mandatului.

Teza finală a art. 63 alin. (1) impune o serie de precizări. Astfel, aplicarea procedurii prelungirii de drept a mandatului Parlamentului este coroborată cu alin. (2)-(4) ale art. 92, precum şi cu art. 93 din Constituţie.

În formularea iniţială a alin. (1) al art. 60 (devenit, prin renumerotarea articolelor Constituţiei, datorită revizuirii şi republicării acesteia în 2003, art. 63), mandatul celor două Camere putea fi prelungit prin lege organică în caz de război sau de catastrofă.

Formularea constituţională referitoare la prelungirea de drept a mandatelor celor două Camere legislative în cazul războiului este ambiguă, dacă o raportăm la data încetării acestuia. Practica arată că un război încetează prin încheierea unui armistiţiu, a unui acord de pace sau ca urmare a capitulării. Fiecare dintre aceste momente ridică probleme de ordin constituţional. Astfel, armistiţiul este o procedură conjuncturală, nedefinitivă şi, deşi poate duce la încetarea stării de război pentru o anumită perioadă, mai scurtă sau mai lungă, poartă în sine numeroase necunoscute care pot să afecteze negativ situaţia politică şi stabilitatea ţării – situaţii improprii unor alegeri parlamentare. De asemenea, încheierea unui acord sau tratat de pace care să consfinţească încetarea stării de război între două state poate interveni mult după încetarea ostilităţilor ca atare, perioadă în care textul constituţional interzice organizarea alegerilor legislative.

§2. Sesiunile Camerei Deputaţilor şi Senatului

Legislatura oricărei Adunări legislative este împărţită pe sesiuni parlamentare. Raţiunea de a fi a unei sesiuni este de a stabili un cadru organizatoric în care parlamentarii se reunesc pentru a-şi exercita mandatul constituţional. În doctrina de specialitate se precizează că sesiunile sunt perioade de timp, prevăzute de Constituţie, în care cele două Camere îşi exercită funcţia de deliberare asupra tuturor problemelor ce le sunt supuse spre dezbatere şi adoptare. Orice activitate deliberativă situată în afara sesiunii parlamentare nu poate să producă efecte, nefiind validă. Acesta este motivul pentru care primul alineat al art. 66 din Constituţie prevede că Senatul şi Camera Deputaţilor se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an.

Perioada ce excede duratei sesiunilor poartă denumirea de vacanţă parlamentară. Potrivit cutumei, în perioada vacanţelor pot desfăşura activităţi parlamentare comisiile permanente sau comisiile speciale, pe baza aprobării biroului permanent al fiecărei Camere legislative. Activitatea desfăşurată de comisii se înscrie în specificul funcţiilor şi atribuţiilor constituţionale şi regulamentare ce le-au fost conferite de birourile permanente.

În sistemul nostru constituţional, ca de altfel în majoritatea parlamentelor statelor contemporane, sesiunile pot fi ordinare şi extraordinare. În afara acestor două tipuri de sesiuni, Parlamentul României se convoacă de drept şi obligatoriu, potrivit dispoziţiilor prevăzute expres în Constituţie.

Între sesiunile ordinare şi cele extraordinare nu există nicio deosebire din punct de vedere al competenţei materiale conferite Camerelor de către Adunarea Constituantă. Convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară înseamnă, practic, întreruperea vacanţei parlamentare dintre două sesiuni ordinare pentru motive foarte importante. Se poate spune, astfel, că în organizarea şi desfăşurarea activităţii parlamentare, sesiunea ordinară reprezintă regula, iar sesiunea extraordinară, excepţia.

În ceea ce priveşte convocarea de drept a Parlamentului, aceasta este motivată de cauze ieşite din comun, de o gravitate excepţională, când manifestarea voinţei suverane a poporului – prin intermediul parlamentului – se impune de urgenţă pentru soluţionarea unor probleme de interes naţional, iar Parlamentul nu se află în sesiune.

2.1. Sesiunile ordinare

Potrivit art. 66 alin. (1) din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii iunie, iar a doua sesiune începe în luna septembrie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii decembrie. Din moment ce Camerele sunt convocate în sesiune ordinară, aceasta nu poate fi întreruptă pentru niciun motiv. Această concluzie decurge din enunţul constituţional, prin care se stabilesc perioadele de desfăşurare ale celor două sesiuni ordinare.

În ultima sesiune parlamentară din legislatura 2004-2008, ca şi finalul altor legislaturi cele două birouri permanente ale Camerelor legislative au decis, însă, fără niciun temei constituţional, întreruperea sau diminuarea *de facto* a activităţii

parlamentare deliberative şi înlocuirea acesteia, prin consensul tuturor grupurilor parlamentare, cu desfăşurarea activităţii parlamentare în circumscripţii, în vederea pregătirii şi susţinerii campaniei electorale. Prin acest artificiu formal, cele două birouri permanente au creat un precedent procedural periculos, care a avut ca efect, practic, reducerea *de facto* a legislaturii 2004-2008 cu câteva luni şi o organizare a alegerilor parlamentare chiar înainte de sfârşitul mandatului[1)].

Potrivit regulamentelor parlamentare, în timpul sesiunilor deputaţii şi senatorii lucrează în şedinţe în plen, în comisii, grupuri parlamentare, în birourile parlamentare, precum şi în circumscripţiile electorale în care au fost aleşi ori desfăşoară activităţi specifice dispuse de Birourile permanente.

Convocarea Camerelor în sesiuni se face de preşedinţii acestora. În doctrină s-a opinat că actul de convocare este doar un mijloc procedural în lipsa căruia Parlamentul se poate întruni din proprie iniţiativă, deoarece, pe de o parte, întrunirea în sesiune a Parlamentului se face în temeiul Constituţiei, iar, pe de altă parte, nu este de conceput că încălcarea unei obligaţii (cum este cea de convocare) să împiedice exercitarea unui drept, care este acela al unei autorităţi publice de a-şi exercita competenţa[2)].

Argumentarea adusă de autorii citaţi este corectă când se referă la actul de convocare a Camerelor în sesiune ordinară ca la un act procedural, formal. De asemenea, suntem pe deplin de acord cu afirmaţia că neexercitarea dreptului, dar şi a obligaţiei legale de convocare nu poate să atragă după sine prorogarea *de facto* a vacanţei parlamentare.

Nu suntem însă de acord cu soluţia dată pe fond. Parlamentul nu se poate întruni din proprie iniţiativă decât în situaţiile prevăzute expres în Constituţie, nicio dispoziţie constituţională nepermiţând o asemenea procedură în cazul ipotetic evocat. Însăşi logica textelor din Legea fundamentală presupune un act exterior de voinţă în ceea ce priveşte actul de convocare.

Soluţia la o asemenea situaţie evocată ipotetic este, însă, oferită cu claritate de regulamente. Astfel, potrivit art. 35 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 39 alin. (1) din Regulamentul Senatului, vicepreşedinţii birourilor permanente îndeplinesc atribuţiile stabilite de Biroul permanent sau încredinţate de preşedintele Camerei respective, în caz de indisponibilitate sau absenţă a acestuia. Aşadar, în absenţa preşedintelui Camerei sau în cazul indisponibilităţii sale, oricare dintre vicepreşedinţi are dreptul regulamentar să convoace Camera.

Datorită autonomiei funcţionale a fiecărei Camere, convocarea acestora în sesiune ordinară se face în mod separat[3)]. În ceea ce priveşte sesiunea ordinară, aceasta se desfăşoară fără întrerupere în limitele de timp fixate în art. 66 alin. (1) din

---

1) Această situaţie s-a perpetuat şi în legislaturile ulterioare.

2) *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 169.

3) A se vedea, în acest sens, Decizia Senatului nr. 3/1994 privind convocarea Senatului în sesiune ordinară şi Decizia Camerei Deputaţilor nr. 2/1994 privind convocarea acesteia în sesiune ordinară (M.Of. nr. 27 din 28 ianuarie 1994). Textul celor două decizii este identic. Decizia Camerei Deputaţilor nr. 2/1994 are următorul cuprins: „În temeiul art. 63 alin. (1) şi (3) din Constituţia României, se convoacă Camera Deputaţilor în prima sesiune ordinară a anului 1994 în ziua de 1 februarie 1994, ora 9,00".

Constituţie, temeiul legal al funcţionării sale fiind însăşi Constituţia. Lucrările sesiunii nu pot fi, astfel, suspendate[1]. Ele pot fi însă întrerupte definitiv în cazul şi în condiţiile prevăzute de art. 89 alin. (1) din Constituţie[2].

În cadrul fiecărei sesiuni ordinare, activitatea Camerelor legislative se desfăşoară în şedinţe în plen, potrivit unei ordini de zi şi a unui program de lucru stabilite săptămânal. La Camera Deputaţilor, proiectul ordinii de zi şi proiectul programului de lucru se întocmesc de biroul permanent. Proiectele de lege şi propunerile legislative aflate la Camera Deputaţilor, ca primă Cameră sesizată, se înscriu în proiectul ordinii de zi în termen de cel mult 5 zile de la primirea de către biroul permanent a raportului comisiei sesizate în fond. În cazul în care Camera Deputaţilor este Cameră decizională, termenul este de 7 zile. Atât proiectul ordinii de zi, cât şi proiectul programului de lucru se aprobă de Comitetul liderilor grupurilor parlamentare până la sfârşitul fiecărei săptămâni de lucru a Camerei. Ordinea de zi şi programul de lucru pot fi modificate cu aprobarea aceluiaşi organism, la cererea biroului permanent, în cazuri excepţionale. Atât la Camera Deputaţilor, cât şi la Senat, Comitetul liderilor de grup poate propune includerea pe ordinea de zi şi a altor probleme ce urmează a fi supuse dezbaterii şi adoptării Camerei.

La Senat, proiectul ordinii de zi şi al programului de activitate al Camerei respective se întocmesc de biroul permanent al acesteia şi se aprobă de Senat cu votul majorităţii senatorilor prezenţi, în ultima zi de activitate în plen a săptămânii.

2.2. Sesiunea extraordinară

Potrivit art. 66 alin. (2) din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc şi în sesiuni extraordinare, la cererea Preşedintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puţin o treime din numărul deputaţilor sau al senatorilor. În cererea de convocare a sesiunii extraordinare se va menţiona, în mod obligatoriu, ordinea de zi, precum şi perioada de desfăşurare a sesiunii. Nerespectarea acestor două condiţii de formă atrage, după sine, neluarea în considerare a cererii de către Preşedinte. Regulamentul conferă, în acest sens, Preşedintelui Camerei puterea absolută de decizie[3].

Cererea propriu-zisă de convocare a sesiunii extraordinare nu mai trebuie să îndeplinească alte condiţii procedurale. Simpla formulare a cererii obligă pe Preşedintele Camerei respective să convoace Camera în sesiune extraordinară[4].

Ordinea de zi a sesiunii extraordinare trebuie însă să fie aprobată de Cameră, neaprobarea ordinii împiedicând ţinerea sesiunii. În ceea ce priveşte majoritatea de voturi necesară pentru aprobarea ordinii de zi a sesiunii extraordinare, aceasta este majoritatea deputaţilor sau, după caz, a senatorilor prezenţi la şedinţă.

---

[1] A se vedea, în acelaşi sens, *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 170.

[2] Art. 89 din Constituţie reglementează dizolvarea Parlamentului.

[3] Potrivit art. 84 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, Preşedintele acesteia nu va lua în considerare cererile pentru convocarea unei sesiuni extraordinare care nu vor conţine ordinea de zi propusă şi perioada de desfăşurare a sesiunii.

[4] A se vedea, de pildă, Decizia Senatului nr. 2/1994 (M.Of. nr. 17 din 21 ianuarie 1994).

O problemă practică poate să apară atunci când, pe parcursul sesiunii parlamentare extraordinare, se propune prelungirea acesteia. Înainte de a formula o soluţie pentru rezolvarea problemei respective, trebuie precizat că solicitarea prelungirii poate fi făcută de preşedintele Camerei în cauză, de biroul permanent al acesteia, de un grup parlamentar sau de un grup de membrii ai Camerei. Cât priveşte dreptul preşedintelui Camerei şi al biroului permanent de a solicita prelungirea sesiunii extraordinare, acesta se întemeiază pe aplicarea, într-un înţeles mai larg, a prevederilor cuprinse în regulamentele parlamentare [art. 34 lit. a) şi, respectiv, art. 32 alin. (1) lit. b) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 39 alin. (1) lit. a) şi, respectiv, art. 36 alin. (1) lit. b) din Regulamentul Senatului].

Dreptul unui grup parlamentar sau al mai multor parlamentari de a solicita prelungirea sesiunii extraordinare se întemeiază pe caracterul general al mandatului de membru al Parlamentului.

Evident, pot solicita prelungirea sesiunii parlamentare şi subiectele de iniţiativă a acestui demers, prevăzute în art. 66 alin. (2) din Constituţie, chiar fără precizarea ordinii de zi.

Competenţa de a decide prelungirea sesiunii parlamentare revine, potrivit dispoziţiilor regulamentare [art. 34 lit. a) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi, respectiv, art. 39 alin. (1) lit. a) din Regulamentul Senatului], preşedintelui Camerei interesate.

Potrivit principiului autonomiei funcţionale a fiecărei Camere, convocarea în sesiune extraordinară a uneia dintre ele nu atrage formal şi automat şi convocarea celeilalte, deşi raţiuni practice, precum şi întreaga logică constituţională presupun că cele două Camere nu pot exercita activitate legislativă decât împreună. De altfel, practica parlamentară indică convocarea distinctă în sesiune extraordinară a celor două Camere[1)].

Considerăm că este posibilă şi convocarea în sesiune extraordinară doar a unei singure Camere, cu condiţia ca ordinea de zi să nu cuprindă obiective legislative care presupun concursul celeilalte Camere. De pildă, ar fi posibilă, fără dificultăţi procedurale, convocarea în sesiune extraordinară a unei Camere în vederea declanşării acţiunii prevăzute în art. 72 alin. (2) din Constituţie. De altfel, chiar Constituţia prevede că oricare dintre Camere poate fi convocată în sesiune extraordinară la cererea unei treimi din numărul membrilor acesteia.

O altă problemă ridicată în doctrina de specialitate este cea a caracterului sesiunii, în cazul prelungirii mandatului Camerei Deputaţilor şi Senatului potrivit art. 63 alin. (1) din Constituţie. Într-o asemenea situaţie ipotetică s-a spus că dacă Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, el se întruneşte de drept în sesiunea extraordinară[2)]. Opinia formulată nu are însă niciun suport legal.

În primul rând, art. 63 alin. (1) din Constituţie nu se referă la sesiune, ci la legislatură. Numai aceasta poate fi prelungită de drept peste limita de 4 ani, în caz de mobilizare, război, de asediu sau de urgenţă.

[1)] A se vedea, în acest sens, Decizia Senatului nr. 2/1994 privind convocarea Senatului în sesiune extraordinară (pentru ziua de 25 ianuarie 1994) şi Decizia Camerei Deputaţilor nr. 1/1994 (M.Of. nr. 2 din 4 ianuarie 1994), privind convocarea Camerei Deputaţilor în sesiune extraordinară (pentru ziua de 4 ianuarie 1994).

[2)] A se vedea, în acelaşi sens, *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 170.

În al doilea rând, conotaţia obişnuită a formulei juridice *de drept* face inutilă intervenţia altei proceduri[1)].

În al treilea rând, ideea de intervenţie a unui factor extern Parlamentului în iniţierea procedurii de convocare a corpului legiuitor în sesiune extraordinară este un bun comun în doctrina constituţională[2)] (ne referim la originea executivă a convocării Parlamentului în sesiune extraordinară).

De altfel, practica parlamentară generală arată că sesiunile extraordinare se convoacă foarte rar[3)].

În legătură cu sesiunea extraordinară se poate pune problema dacă aceasta poate fi suspendată. Constituţia, precum şi regulamentele Camerelor nu oferă niciun indiciu în acest sens. Principiul continuităţii activităţii legislative şi de control parlamentar presupune, logic, caracterul neîntrerupt al sesiunilor, fie ele ordinare, fie extraordinare. În cazul întrunirilor de drept, încetarea situaţiilor care au impus convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară are ca efect încheierea sesiunii.

Au fost însă situaţii în practica parlamentară când o sesiune extraordinară a fost suspendată. Astfel, sesiunea extraordinară dispusă prin Decizia nr. 5 din 30 decembrie 1993 a Camerei Deputaţilor a fost suspendată prin Hotărârea nr. 1 din 4 ianuarie 1994[4)].

2.3. Convocarea de drept a Parlamentului

În afara sesiunilor ordinare şi extraordinare, Parlamentul României se convoacă şi de drept. Convocarea de drept se face în cazurile limitativ şi expres prevăzute de Constituţie: art. 92 alin. (3) şi art. 93 alin. (2).

Un caz de „convocare obligatorie" este reglementat de art. 115 alin. (4) care prevede că în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă, având obligaţia de motiva urgenţa în cuprinsul acestora. Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre dezbatere la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu". După părerea noastră, într-un asemenea caz, iniţiativa convocării sesiunii extraordinare ar trebui să o aibă Preşedintele României, deşi nu există un text

---

[1)] Art. 92 alin. (3) şi art. 93 alin. (2) din Constituţie se referă la convocarea de drept a Parlamentului fără a face nicio altă menţiune privind adoptarea unei legi sau o altă procedură legală suplimentară.

[2)] A se vedea, în acest sens, *A. Esmein*, Elements de droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1909, p. 667-671.

[3)] A se vedea *J. Bourdon*, op. cit., p. 76.

[4)] Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 1 din 4 ianuarie 1994 (M.Of. nr. 2 din 4 ianuarie 1994). Motivul suspendării l-a constituit faptul că obiectul cererii formulate de iniţiatorii convocării Camerei Deputaţilor în sesiune extraordinară – admis de Cameră – nu putea fi examinat decât după emiterea de către Curtea Constituţională a deciziei de soluţionare a obiecţiei de neconstituţionalitate formulată de un grup de deputaţi cu privire la Legea nr. 81/1992 de abilitare a Guvernului de a emite ordonanţe şi autorizarea contractării şi garantării unor credite externe.

constituţional în acest sens[1]. Desigur că nu poate fi refuzat dreptul biroului permanent al fiecărei Camere, precum şi al deputaţilor sau al senatorilor de a cere întrunirea Camerelor în sesiune extraordinară, cu respectarea condiţiei prevăzute în art. 66 alin. (2) din Constituţie. De asemenea, şi convocarea Parlamentului nou ales de către Preşedintele României potrivit art. 63 alin. (3) din Constituţie are caracter obligatoriu.

În doctrina constituţională s-a apreciat că şi întrunirea de drept a Parlamentului este o modalitate a sesiunii extraordinare[2]. Opinia ni se pare discutabilă. Textele constituţionale se referă distinct la sesiuni extraordinare şi la întrunirea de drept (şi obligatorie) a Parlamentului. Prin urmare, Constituantul le-a tratat ca instituţii diferite.

Credem că una dintre deosebirile esenţiale între sesiunile extraordinare şi întrunirea de drept a Parlamentului constă în faptul că aceasta din urmă nu necesită exprimarea unui act de voinţă în sensul iniţiativei de convocare şi nici alte condiţii procedurale, cum ar fi stabilirea unei ordini de zi şi a duratei sesiunii.

De altfel, în cursurile moderne de drept constituţional predate în Europa Occidentală sesiunile extraordinare sunt tratate separat de întrunirea de drept a Parlamentului[3].

Şi prof. Ion Deleanu analizează întrunirea de drept a Parlamentului ca o modalitate distinctă faţă de sesiunea ordinară şi cea extraordinară. În opinia acestuia, întrunirea de drept a Parlamentului – denumită „sesiune de plin drept" – nu este indicată ca atare, dar posibilitatea ei rezultă neîndoios pe calea interpretării unora dintre dispoziţiile constituţionale[4].

Un caz de prelungire de drept este reglementat indirect de art. 63 alin. (4) din Constituţie care prevedea că mandatul Camerelor se prelungeşte până la întrunirea legală a noului Parlament[5]. Textul constituţional nu face nicio referire la natura actului de convocare, nici la autoritatea publică sau la alt iniţiator al procedurii prelungirii legislaturii.

§3. Şedinţele Camerei Deputaţilor şi Senatului

În perioada de timp rezervată sesiunilor, ca şi în cea a întrunirii de drept sau obligatorii a Parlamentului, Camera Deputaţilor şi Senatul îşi desfăşoară activitatea în şedinţe separate şi în şedinţe comune. Camera Deputaţilor şi Senatul lucrează în şedinţe separate şi în şedinţe comune, prevede art. 65 din Constituţie.

---

[1] Ne întemeiem opinia pe un argument de logică a guvernării. Astfel, în funcţie de importanţa unei ordonanţe de urgenţă, s-ar impune participarea şefului statului la şedinţa Guvernului în care se hotărăşte emiterea ordonanţei. Într-o asemenea ipoteză, declanşarea procedurii pentru convocarea sesiunii extraordinare de către Preşedintele României pare firească.

[2] A se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 171.

[3] A se vedea, în acest sens: *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1968, p. 781- 782; *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 807-809; *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 456-457.

[4] *I. Deleanu*, op. cit., p. 165-166.

[5] Idem, p. 164.

Şedinţa este forma organizatorică în care Senatul şi Camera Deputaţilor dezbat în plen proiectele de lege şi propunerile legislative, precum şi alte probleme înscrise pe ordinea de zi. Profesorul Ion Deleanu defineşte şedinţa ca forma de constituire a Camerei în reuniune plenară[1]. În cadrul şedinţelor – fie separate, fie comune – lucrările se desfăşoară potrivit regulamentelor Camerelor, respectiv Regulamentul activităţilor comune ale celor două Camere.

Constituţia prevede, de asemenea, că Senatul şi Camera Deputaţilor adoptă în mod valabil legi, hotărâri şi moţiuni în prezenţa majorităţii membrilor acestora. Această dispoziţie fixează cvorumul legal de şedinţă. Dacă cvorumul nu este întrunit, Camera Deputaţilor şi Senatul nu poate adopta în mod valabil actele menţionate. Aceasta nu împiedică însă dezbaterea generală a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative şi aprobarea acestora pe articole, inclusiv a amendamentelor propuse de parlamentari sau de Guvern.

Cvorumul legal (reglementat în art. 67 din Constituţie) nu trebuie confundat cu majoritatea de voturi cerută pentru adoptarea legilor şi a celorlalte acte supuse Parlamentului sau Camerelor separate spre adoptare (reglementată în art. 76 din Constituţie). În accepţiunea Constituantului, cvorumul legal reprezintă numărul minim de deputaţi, respectiv senatori, a căror prezenţă este absolut necesară la şedinţele Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru ca acestea să adopte în mod valabil cele trei categorii de acte prevăzute de art. 67 din Constituţie[2].

Este interesant de observat că faţă de prevederile constituţionale care impun cerinţa prezenţei minime a parlamentarilor la şedinţele Camerelor în care se adoptă legi, hotărâri şi moţiuni – ca o condiţie a valabilităţii adoptării lor – Regulamentul Senatului şi cel al Camerei Deputaţilor nu mai prevăd cerinţa cvorumului legal la toate lucrările acestora[3]. Astfel, art. 125 alin. (1) din Regulamentul Senatului prevede că acesta adoptă legi, hotărâri, moţiuni şi alte acte cu caracter politic, în prezenţa majorităţii senatorilor.

Un text similar este înscris şi în art. 146 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor. În acelaşi text, Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevede că întrunirea cvorumului este necesară numai la votul pentru adoptarea legii în ansamblul ei,

---

[1] Idem, p. 167.

[2] A se vedea şi *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 107. Autorii citaţi definesc cvorumul ca reprezentând numărul minim de parlamentari în prezenţa cărora Camera se poate întruni şi lucra legal.

[3] Curtea Constituţională a decis că „dispoziţiile art. 67 din Constituţie reglementează condiţiile de cvorum legal, respectiv, numărul de parlamentari care trebuie să fie prezenţi la momentul votului final. Textul constituţional amintit nu se referă şi la cvorumul de şedinţă, adică acela care trebuie să fie întrunit pe tot parcursul dezbaterilor. Întrucât art. 67 şi 76 din Constituţie prevăd că numai la adoptarea legii este nevoie de un anumit cvorum şi majoritate de adoptare, rezultă, fără dubiu, că textul Constituţiei nu impune aceleaşi cerinţe şi cu privire la dezbaterea legii. Cvorumul este o condiţie necesară pentru legala desfăşurare a procedurii votului, ce se apreciază anterior acestui moment, în timp ce prin vot se validează o opţiune politică, ceea ce se constată ulterior exprimării acesteia prin vot". A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 383 din 23 martie 2011 (M.Of. nr. 281 din 21 aprilie 2011).

precum şi atunci când se supune la vot respingerea unei iniţiative legislative. Limitarea întrunirii cvorumului constituţional la anumite lucrări ale Camerelor, este rezultatul voinţei politice a parlamentarilor, opţiunea lor încadrându-se în autonomia regulamentară şi funcţională conferită de Constituţie.

Între art. 67 din Constituţie şi cele două dispoziţii regulamentare invocate mai sus nu există nicio contradicţie. Art. 67 din Constituţie stabileşte o regulă generală care este reluată în condiţiile arătate de Regulamentele Senatului şi Camerei Deputaţilor şi la alte acte şi probleme asupra cărora deliberează.

Textele regulamentare ar contraveni Constituţiei dacă ar stabili un alt cvorum pentru adoptarea actelor juridice la care se referă art. 67 sau ar exclude adoptarea oricăruia dintre ele de la cerinţele cvorumului stabilit pe cale constituţională. În condiţiile în care stabilirea cvorumului legal este stabilită într-un text care se referă exclusiv la actele juridice – legi, hotărâri şi moţiuni – este evident că în cazul adoptării actelor politice – apeluri, declaraţii, rezoluţii, mesaje – întrunirea obligatorie a cvorumului prevăzut în art. 67 din Constituţie nu mai este necesară, astfel de acte putându-se adopta cu votul majorităţii deputaţilor, respectiv, senatorilor prezenţi la şedinţa respectivă. Aşa s-a decis şi în jurisprudenţa Curţii Constituţionale[1)].

În timpul şedinţelor, liderii grupurilor parlamentare pot cere Preşedintelui Camerei Deputaţilor verificarea cvorumului, dar numai la şedinţele de vot final. Regulamentul Senatului prevede că înainte de votare preşedinţii grupurilor parlamentare pot cere Preşedintelui Senatului verificarea întrunirii cvorumului.

În ceea ce priveşte decizia de suspendare a lucrărilor Camerei, dacă în urma verificării cvorumului se constată că acesta nu este întrunit, Preşedintele este obligat să recurgă la ea pentru a nu încălca art. 67 din Constituţie. În cazul în care cvorumul legal nu este întrunit, cei doi Preşedinţi suspendă şedinţa şi anunţă ziua şi ora la care lucrările Camerei respective vor fi reluate.

Potrivit autonomiei funcţionale de care beneficiază, fiecare Cameră lucrează de regulă în şedinţe separate, urmând să se întrunească în şedinţe comune în cazurile expres prevăzute de Constituţie şi de Regulamentul şedinţelor comune.

Regulamentele Camerelor cuprind o serie de dispoziţii care asigură buna desfăşurare a şedinţelor fie în plen, fie în comisii şi grupuri parlamentare. Aceste dispoziţii se referă la programarea zilelor în care au loc dezbaterile în plen (de regulă zilele de luni, marţi şi joi ale fiecărei săptămâni, ziua de miercuri fiind consacrată activităţii în comisii, iar cea de vineri rezervată activităţii parlamentarilor în circumscripţiile electorale în care au fost aleşi), la deschiderea şi prezidarea şedinţelor, la ordinea

---

[1)] Curtea Constituţională a decis că art. 67 din Constituţie fiind intitulat „Actele juridice şi cvorumul legal" rezultă că limitarea constituţională priveşte numai actele cu caracter juridic ale Parlamentului, care nu pot îmbrăca decât forma legilor, a hotărârilor sau a moţiunilor. Constituţia nu interzice însă Parlamentului să adopte şi acte cu caracter exclusiv politic, cum sunt declaraţiile, apelurile, rezoluţiile, moţiunile cu caracter exclusiv politic. Parlamentul poate adopta orice fel de asemenea acte, ca expresie a libertăţii politice ce implică şi pe cea a formelor sale de exprimare. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005).

înscrierilor la cuvânt, anunțarea cvorumului, menținerea ordinii în timpul dezbaterilor și respectarea regulamentului, durata luărilor de cuvânt etc.

Atât ședințele separate ale Camerei Deputaților și Senatului, cât și ședințele comune ale acestora sunt, de regulă, publice[1]. Regulamentele prevăd însă că la cererea președintelui sau a unui grup parlamentar (la Senat, și la cererea a cel puțin 20 de senatori) se hotărăște cu votul majorității parlamentarilor prezenți ca anumite ședințe să fie secrete. O dispoziție similară se găsește și în art. 31 din Regulamentul activităților comune ale celor două Camere.

Regulamentele permit ca la ședințele publice să participe diplomați, reprezentanți ai presei, radioului și televiziunii, precum și alți invitați (inclusiv cetățeni care nu participă, deci într-o calitate oficială), pe baza acreditării sau a invitației emise de secretarii generali ai aparatului celor două Camere, în condițiile stabilite de birourile permanente și în limita locurilor disponibile.

Membrii Guvernului au acces la lucrările Camerelor, iar dacă li se solicită participarea, prezența lor este obligatorie.

„Ședințele Camerelor sunt publice, spunea prof. Constantin Dissescu, pentru ca întreaga națiune să cunoască mersul legislaturii, să poată controla pe aleși în exercițiul mandatului lor, să-și formeze convingerea despre conduita și aptitudinile lor, în vederea viitoarelor alegeri"[2].

Săptămânal, Biroul permanent al fiecărei Camere întocmește proiectul ordinii de zi și al programului de lucru al Camerei respective pentru săptămâna care urmează. Cele două proiecte sunt difuzate după aprobare deputaților, respectiv senatorilor.

În vederea întocmirii proiectului ordinii de zi, regulamentele prevăd că materialele ce se supun Camerei Deputaților și Senatului – altele decât proiectele de legi sau propunerile legislative – se transmit biroului permanent (pentru a fi înscrise pe ordinea de zi), de regulă cu cel puțin 2 zile înainte de ședința Comitetului liderilor grupurilor parlamentare, iar în cazul Senatului de ședința biroului permanent al acestuia. În proiectul ordinii de zi se va înscrie cu prioritate, la data solicitată, mesajul și cererile adresate de către Președintele României.

Proiectul ordinii de zi poate cuprinde proiecte de legi, propuneri legislative, proiecte de hotărâri, precum și, după caz, întrebări, interpelări, petiții sau alte probleme propuse de Guvern, biroul permanent ori deputați, respectiv senatori.

Ordinea de zi poate fi modificată numai la cererea biroului permanent, a unui grup parlamentar sau a unei comisii senatoriale pentru motive bine întemeiate și urgente, iar la Camera Deputaților, la cererea biroului permanent în cazuri excepționale cu aprobarea Comitetului liderilor grupurilor parlamentare.

Stabilirea ordinii de zi săptămânale are o importanță deosebită pentru eficiența activității parlamentare. Cum în Parlament interesele politice sunt contradictorii,

---

[1] Conform art. 141 din Regulamentul Camerei Deputaților, art. 120 din Regulamentul Senatului și art. 31 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

[2] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1915, p. 704.

stabilirea unei ordini de zi echitabile din punct de vedere al propunerilor prezentate de grupuri, ca şi de Guvern, este o cerinţă esenţială. De aceea, atât întocmirea proiectului ordinii, cât şi aprobarea lui reprezintă rezultatul unor negocieri politice.

Dacă regula o constituie şedinţele separate – ca efect al bicameralismului – şedinţele comune sunt excepţii de la regulă. Art. 65 alin. (2) din Constituţie stabileşte câteva situaţii când în mod obligatoriu Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în şedinţă comună. Constituţia face, în acest sens, trimitere la:

a) primirea mesajului Preşedintelui României;

b) aprobarea bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat;

c) declararea mobilizării totale sau parţiale;

d) declararea stării de război;

e) suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare;

f) aprobarea strategiei naţionale de apărare a ţării;

g) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării;

h) numirea, la propunerea Preşedintelui României, a directorilor serviciilor de informaţii şi exercitarea controlului asupra activităţii acestora;

i) numirea Avocatului Poporului;

j) stabilirea statutului deputaţilor şi senatorilor;

k) îndeplinirea altor atribuţii care, potrivit Constituţiei sau regulamentului, se exercită în şedinţă comună.

În afară de cazurile prevăzute în Constituţie, Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului prevede că acestea se reunesc, printre altele, pentru:

a) dezbaterea textelor legislative aflate în divergenţă ca urmare a neajungerii la un acord în comisia de mediere sau a neaprobării, în tot sau în parte, a raportului comisiei de mediere de către una din Camere, precum şi adoptarea unui text definitiv în problemele divergente;

b) reexaminarea Legii bugetului de stat şi a Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;

c) adoptarea proiectelor sau propunerilor de revizuire a Constituţiei în cazul în care, prin procedura de mediere, Camerele nu ajung la un acord;

d) depunerea jurământului de către Preşedintele României;

e) punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare;

f) suspendarea din funcţie a Preşedintelui României sau a persoanei care asigură interimatul în exercitarea acestei funcţii, în cazul în care a săvârşit fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituţiei;

g) încuviinţarea stării de asediu sau a stării de urgenţă, în întreaga ţară ori în unele localităţi, instituită de Preşedintele României;

h) dezbaterea programului şi a listei Guvernului şi acordarea votului de încredere;

i) retragerea încrederii acordate Guvernului prin adoptarea unei moţiuni de cenzură;

j) desfăşurarea procedurii privitoare la angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege;

k) numirea membrilor Curţii de Conturi [art. 140 alin. (4) din Constituţie];

l) adoptarea unor declaraţii, mesaje sau a altor acte cu caracter exclusiv politic;

m) proclamarea rezultatelor referendumului naţional.

Convocarea Camerelor în şedinţă comună se face de preşedinţii acestora de comun acord. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, convocarea în şedinţă comună se face de drept în cazurile prevăzute la art. 92 alin. (3) şi (4) şi art. 93 alin. (2) din Constituţie.

Proiectul ordinii de zi a şedinţelor comune se adoptă de către cele două birouri permanente, care se convoacă pentru acest scop de preşedinţii acestora. De asemenea, birourile permanente stabilesc data şi locul desfăşurării şedinţelor comune şi asigură buna desfăşurare a şedinţei comune. Lucrările şedinţelor comune ale birourilor permanente sunt conduse, prin rotaţie, de preşedinţii acestora sau, în absenţa lor, de către unul dintre vicepreşedinţi. La şedinţele comune ale birourilor participă, la invitaţia acestora, câte un reprezentant al grupurilor parlamentare, precum şi alte persoane a căror prezenţă este utilă pentru discutarea problemelor aflate în dezbatere.

Proiectele de legi se înscriu pe ordinea de zi în cel mult 10 zile de la primirea raportului comun al comisiilor parlamentare sesizate în fond. La solicitarea Preşedintelui României, prezentarea şi dezbaterea mesajelor adresate Parlamentului se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi sau, după caz, la data solicitată.

Proiectul ordinii de zi este supus aprobării Parlamentului în ziua stabilită pentru şedinţa comună. Ordinea de zi se adoptă cu votul deschis a cel puţin jumătate plus unu din numărul deputaţilor şi senatorilor prezenţi. În mod excepţional, în orice şedinţă comună preşedinţii Camerelor pot propune modificarea ordinii de zi la cerere, pentru motive temeinice, a unuia dintre birourile permanente sau a unui grup parlamentar din oricare Cameră, ori după caz, la cererea Guvernului. Modificarea ordinii de zi se supune aprobării Parlamentului, pentru aprobare fiind necesară aceeaşi majoritate de voturi cerută pentru adoptarea ei.

În ceea ce priveşte efectuarea lucrărilor pregătitoare în vederea deliberării în şedinţe comune, dispoziţiile cuprinse în regulamentul acestora nu diferă esenţial de cele cuprinse în regulamentul fiecărei Camere.

Lucrările şedinţelor comune sunt conduse alternativ de Preşedintele Camerei Deputaţilor şi de Preşedintele Senatului asistaţi de doi secretari, câte unul de la fiecare Cameră. Preşedintele care conduce şedinţa comună este obligat să precizeze dacă este întrunit cvorumul legal şi să anunţe ordinea de zi. În timpul şedinţelor, preşedinţii grupurilor parlamentare pot cere preşedintelui şedinţei comune verificarea întrunirii cvorumului. Regulamentul şedinţelor comune prevede că preşedintele care prezidează şedinţa comună este obligat să precizeze dacă este întrunit cvorumul legal[1)].

În cazul în care cvorumul legal nu este întrunit, preşedintele suspendă şedinţa şi arată ziua şi ora de reluare a lucrărilor.

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

Secţiunea a 6-a. Funcţiile Parlamentului României

§1. Consideraţii generale privind funcţiile Parlamentului

Când ne referim la funcţiile Parlamentului avem în vedere, într-un sens larg, un ansamblu de atribuţii constituţionale ale forului legislativ ce decurg din principiul separaţiei puterilor în stat, prin care acesta îşi realizează rolul de deţinător al puterii suverane încredinţate de popor prin procedura alegerilor. În această calitate, Parlamentul, ca autoritate publică învestită cu prerogativele puterii suverane, exercită *în numele poporului, pentru popor şi sub controlul acestuia* voinţa sa legislativă şi îşi exprimă consimţământul pentru formarea Guvernului pe care apoi îl controlează prin proceduri parlamentare în numele titularului suveranităţii naţionale. Este necesar ca atribuţiile forului legislativ să fie prevăzute în Constituţie fie prin formulări generale, fie prin precizarea expresă a acestora.

Această cerinţă este una firească, dacă ţinem seama că în fiecare legislatură se stabileşte un raport de forţe între majoritatea parlamentară şi opoziţie, fiind cunoscut că grupurile parlamentare majoritare au capacitatea de a impune cu uşurinţă atât agenda Camerelor, cât şi adoptarea, în principiu, lejeră a legislaţiei. Dacă atribuţiile Parlamentului nu ar fi clar şi precis enunţate prin norme de rang constituţional, majoritatea parlamentară ar fi propriul său arbitru, atât în materie legislativă, cât şi în domeniul controlului parlamentar, ceea ce ar anula practic rolul opoziţiei.

Un alt motiv pentru stabilirea cu precizie în Constituţie a atribuţiilor Parlamentului, mai ales în sfera activităţii sale legislative, îl constituie poziţia deputaţilor şi senatorilor, ca reprezentanţi direcţi ai poporului şi purtători legitimi ai voinţei politice a acestuia. Din această poziţie, parlamentarii au îndreptăţirea morală, principială de a pretinde că în numele poporului şi pentru el „pot legifera orice şi în orice domeniu", fără nicio restricţie.

Pe o astfel de argumentare se poate construi o teorie a „capacităţii" Parlamentului de a se transforma într-o putere tiranică în raport cu poporul, cu societatea civilă, cărora prin legislaţie le-ar putea limita libertatea şi drepturile. O putere excesivă a Parlamentului, pe care acesta ar putea să o exercite oricând şi chiar să o extindă fără limite, ar fi de natură să subordoneze şi voinţa celorlalte două puteri voinţei nelimitate şi, prin urmare, despotice a forului legislativ.

Pentru acest motiv, mai precis, pentru a evita un asemenea pericol, părinţii sistemului constituţional al Statelor Unite au precizat în textul Constituţiei că „Toate puterile legislative acordate prin această Constituţie vor fi exercitate de un Congres al Statelor Unite care va fi alcătuit din Senat şi Camera Reprezentanţilor"[1]. Prin această

---

[1] Teama părinţilor fondatori ai Constituţiei SUA faţă de un Congres prea puternic în raport cu ramura puterii executive şi a celei judiciare a fost elocvent relevată de James Madison în *The Federalist Papers* nr. 51 care califica Congresul ca fiind „cea mai periculoasă ramură a puterii": „În guvernul republican, puterea legislativă predomină în mod necesar. Remediul pentru această inconvenienţă este de a diviza legislativul în diferite ramuri; care să fie deosebite, prin moduri diferite de alegere şi prin diferite principii de acţiune, cu singurele

formulă constituţională, Congresul SUA nu poate formal să-şi asume şi să exercite alte atribuţii, decât cele stabilite în Constituţie.

Este posibil ca prin constituţie, atribuţiile legislative ale Parlamentului să fie circumscrise reglementării anumitor domenii ale vieţii sociale, în felul acesta puterea sa legislativă fiind raţionalizată în beneficiul Guvernului[1)].

Distincţia sau chiar separaţia între funcţiile Parlamentului nu poate fi extrem de riguroasă. Sunt activităţi ale Parlamentului care nu pot fi încadrate cu uşurinţă într-una dintre funcţiile forului legislativ. Astfel, delegarea legislativă apare mai curând ca o excepţie de la funcţia legislativă, şi în acelaşi timp are legătură cu funcţia de control parlamentar, de vreme ce în legea de abilitare a Guvernului se poate prevedea că ordonanţele guvernamentale se supun aprobării Parlamentului.

„Parlamentul are misiunea de a face legi şi de a controla puterea executivă"[2)]. Această concluzie privind funcţiile principale ale oricărei Adunări Reprezentative, formulată la începutul secolului trecut de profesorul Dissescu îşi păstrează pe deplin actualitatea. Tot profesorul Dissescu releva legitimitatea – valabilă şi astăzi – a funcţiei legislative şi a celei de control a Parlamentului. Astfel, el considera pe drept cuvânt că „Reprezentanţa naţională e organul prin care societatea îşi manifestă voinţa sa"[3)]. Însuşi procesul istoric de apariţie a Parlamentului şi rolul său în organizarea politică modernă a statelor sunt legate de cele două funcţii: de a îmbrăca voinţa naţiunii într-o haină legislativă şi de a controla în numele naţiunii pe cei ce guvernează, sancţionându-i prin retragerea învestiturii dacă nu îşi respectă programul electoral.

Art. 61 alin. (1) din Constituţia României dă expresie cu o clară limpezime dublului rol al Parlamentului şi totodată legitimităţii exercitării acestui rol principal: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării".

În doctrina constituţională din ţara noastră se consideră că funcţiile parlamentului sunt funcţii de conducere, deliberative[4)] şi că se poate vorbi chiar de o funcţie deliberativă a Parlamentului[5)]. În legătură cu aceeaşi problemă, şi în lumina unor opinii privind rolul deliberativ al Reprezentanţei Naţionale, exprimate în alte ţări, se consideră că aceasta ar trebui desemnată prin expresia „puterea deliberativă"[6)].

Motivaţia principală a acestor opinii constă în faptul că atribuţia sau competenţa generală a Parlamentului este aceea de a delibera asupra problemelor politice ale

---

elemente comune natura funcţiilor lor şi dependenţa lor comună faţă de societate. Ar putea fi chiar necesară protejarea împotriva ingerinţelor periculoase prin măsuri suplimentare de precauţie. Tocmai de aceea ponderea autorităţii legislative impune împărţirea acesteia, slăbiciunea executivului poate cere, pe de altă parte, ca aceasta să fie fortificată". A se vedea, pentru dezvoltări, *C. Ionescu*, Drept constituţional comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 316; *A.L. Clem*, Congress Powers, Processes and Politics, Brooks Cole Publishing Co., California, 1989, p. 2-3; *M. Bălan*, op. cit., p. 192.

[1)] Aceasta este soluţia pentru care a optat Adunarea Constituantă din Franţa în 1958.

[2)] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Bucureşti, 1915, p. 703.

[3)] Idem, p. 690.

[4)] *I. Muraru*, op. cit., p. 97.

[5)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 184.

[6)] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 133.

naţiunii[1]. Din acest punct de vedere, „puterea deliberativă" sau „funcţia deliberativă" a Parlamentului exprimă un adevăr de necontestat: orice Parlament are misiunea de a delibera, adică de a examina o problemă şi a lua, pe această bază, o anumită decizie.

Profesorul Tudor Drăganu nu utilizează categoria de „funcţie a Parlamentului", preferând noţiunea de „atribuţie a Parlamentului". Opţiunea profesorului Drăganu este pe deplin întemeiată şi se bazează pe consideraţii de simetrie şi pe preocuparea de a evita orice confuzie cu sintagma „funcţiile statului"[2]. Autorul citat consideră că dacă textul Constituţiei consacră noţiunea de atribuţii atunci când se reglementează activitatea unor organe ale statului, cum sunt Preşedintele României, Guvernul, Curtea Constituţională, Avocatul Poporului ş.a., se impune utilizarea unui limbaj unitar şi acesta nu poate fi decât cel consacrat de însuşi textul Constituţiei[3].

Prin urmare, noile conotaţii ale funcţiilor tradiţionale ale Parlamentelor[4] nu schimbă, în esenţă, conţinutul acestora, dar au meritul de a atrage atenţia asupra responsabilităţii politice a aleşilor naţiunii. De altfel, s-a precizat că funcţia deliberativă nu se identifică cu funcţia legislativă, prima având o sferă mai largă, iar cea de a doua fiind o componentă a celei dintâi[5].

Din punctele de vedere exprimate rezultă că funcţia deliberativă acoperă, practic, orice activitate a Parlamentului sau a Camerelor, deci nu numai activitatea legislativă, ci şi cea de control, ca şi alte misiuni cu un caracter parlamentar. Altfel spus: „tot ce întreprinde Parlamentul este rezultatul unei deliberări".

Deşi optează pentru sintagma „putere deliberativă" ca fiind mai expresivă decât expresia încetăţenită „puterea legislativă", prof. Ioan Muraru consideră că Parlamentul României exercită următoarele funcţii:

a) funcţia legislativă, constând în adoptarea legilor;
b) stabilirea direcţiilor principale ale activităţii social-economice;
c) alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorităţi statale;
d) controlul parlamentar;
e) conducerea în politica externă;
f) organizarea şi funcţionarea proprie[6].

---

[1] Idem, p. 132.

[2] *T. Drăganu*, op. cit., vol. 2, p. 97.

[3] Ibidem.

[4] Sunt considerate funcţii tradiţionale ale Parlamentului: funcţia de votare a legilor; funcţia financiară; funcţia de control a executivului; funcţia judiciară (a se vedea *C. Debbasch, J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 131). Alţi autori consideră că Parlamentul are funcţia de informare, funcţia de control şi funcţia de legiferare (a se vedea *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1985, p. 873). În doctrina constituţională americană sunt considerate funcţii ale Congresului: funcţia legislativă; funcţia de control a Executivului; funcţia de aprobare a bugetului federal; funcţia de reprezentare a poporului; funcţia de avizare şi aprobare a numirilor în funcţii publice şi a actelor internaţionale încheiate de Administraţie (*A.L. Clem*, Congress. Powers. Processes and Politics, Brooks Cole Publishing Co., California, 1989, p. 6).

[5] *I. Deleanu*, op. cit., p. 184.

[6] *I. Muraru*, op. cit., p. 99. Această clasificare a funcţiilor Parlamentului este reiterată de *I. Muraru şi M. Constantinescu*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 134.

Profesorul Ion Deleanu clasifică funcțiile Parlamentului în:

a) reprezentarea;

b) recrutarea personalului guvernamental și a altor persoane care urmează să îndeplinească unele prerogative publice;

c) determinarea cadrului general al politicii externe;

d) declanșarea procedurii judiciare față de anumite persoane;

e) informarea;

f) controlul;

g) deliberarea[1)].

Însușindu-ne opinia prof. Deleanu că „orice încercare de identificare și de partajare a funcțiilor Parlamentului este o convenție cu tine însuți, discutabilă și cenzurabilă", nu dorim să comentăm clasificările făcute în cursurile românești de drept constituțional, ci doar să propunem propria clasificare care se înscrie în delimitarea tradițională a funcțiilor Parlamentului. Ne referim, în acest sens, la:

a) funcția legislativă;

b) funcția de informare;

c) funcția de control asupra Executivului;

d) funcția de desemnare prin învestire, alegere sau numire a unor autorități publice.

Menționăm doar că cele trei clasificări, deși sunt diferite în parte din punct de vedere al formulării, acoperă în întregime activitatea complexă, legislativă și politică a Parlamentului României. Oricum, activitatea Parlamentului fiind unitară, nu se poate separa componenta legislativă de cea politică, funcția de legiferare de funcția de control etc. Toate funcțiile Parlamentului, indiferent de numărul și conținutul conferit fiecăreia se întrepătrund și exprimă în modalități distincte rolul său de organ reprezentativ suprem al poporului român și de unică autoritate legiuitoare a țării.

În opinia noastră, Parlamentul României ar trebui să exercite și o funcție de educare civică, inclusiv politică a națiunii, îndeosebi a tineretului în vederea creșterii activismului social al poporului și al atragerii sale la actul de guvernare prin dezbaterea publică de către Camerele Parlamentului a unor probleme de larg interes național și civic. În fond, prin configurația lor politică, Camerele sunt extensii de dezbatere publică și formare a voinței politice a cetățenilor – funcție de bază a partidelor politice. Dacă partidele politice contribuie la formarea opiniei publice, cu atât mai mult partidele cu reprezentare parlamentară sunt îndreptățite să desfășoare prin intermediul Parlamentului și o activitate de educație politică a cetățenilor.

Este deja un „bun comun" pentru doctrina constituțională, ca și pentru istoria modernă a României, să afirmi că cele două Principate românești unite în 1858 și apoi Regatul român au preluat modele constituționale străine, pe care le-au plantat pe un sol insuficient de pregătit pentru a primi și dezvolta instituții politice care nu se potriveau felului de a fi și gândi al poporului român. Este motivul pentru care susținem cu putere funcția formatoare a Parlamentului și, mai ales, a constituanților. Adunările Constituante și Parlamentele ordinare trebuie să aibă capacitatea „de a pregăti" populația să înțeleagă rolul instituțiilor politice în procesul de guvernare.

[1)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 170.

Adoptarea unei constituţii noi şi legiferarea în litera şi spiritul acesteia, trebuie să fie „acte de creaţie politică şi normativă" cu caracter naţional, fără să se ignore, firește, contextul european şi internaţional în care statul respectiv se integrează alături de alte state. Din păcate, Adunarea Constituantă din 1990-1991 şi, mai ales, Comisia constituţională care a elaborat proiectul de constituţie nu au avut aceste aspecte în vedere.

Se mai impun discutate unele aspecte legate de funcţiile Parlamentului. Primul dintre ele priveşte o aşa numită funcţie de determinare a cadrului general al politicii externe[1)] sau de conducere în politica externă[2)], iar al doilea, controlul exercitat prin Avocatul Poporului[3)]. De asemenea, în literatura de specialitate mai este analizată funcţia de organizare internă[4)].

În ceea ce ne priveşte, considerăm că Parlamentul nu este abilitat expres cu atribuţii de „determinare a cadrului general" sau cu „conducere" în politica externă. Este adevărat că Parlamentul ratifică acorduri, tratate, convenţii şi alte acte internaţionale negociate de Guvern şi semnate de Preşedintele României sau la nivel guvernamental, dar aceste activităţi nu sunt de natură a imprima direcţii generale de politică externă. Mai degrabă, ele apar ca o verificare şi confirmare – în cazul ratificării – a unor acţiuni internaţionale ale Executivului, putând fi încadrate în funcţia generală de control al Parlamentului asupra Executivului.

În teoria şi practica constituţională modernă este de notorietate că stabilirea cadrului general al politicii externe şi responsabilitatea pentru înfăptuirea acestuia revine Guvernului. De altfel, şi art. 102 alin. (1) din Constituţie subliniază că Guvernul asigură realizarea politicii externe a ţării.

Autorii care susţin existenţa acestei funcţii a Parlamentului se bazează pe atribuţiile exclusive ale acestuia privind ratificarea şi denunţarea tratatelor internaţionale, declararea stării de război, suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare[5)]. La argumentele folosite de autori se mai poate adăuga art. 60 pct. 15 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, care fixează competenţa Comisiei permanente de politică externă.

Este fără nicio îndoială că atribuţiile menţionate au o mare importanţă pentru stabilirea unor direcţii ale politicii externe a României, dar acestea sunt acte de aprobare sau încuviinţare a unor acte ale Executivului care deţine rolul decisiv în acest domeniu. De altfel, în art. 60 pct. 15 din Regulamentul Camerei Deputaţilor se atribuie Comisiei permanente de specialitate a Camerei competenţe privind „probleme şi programe de politică externă a României".

Referitor la funcţia de organizare internă, este adevărat că cele două Camere beneficiază de autonomie organizatorică şi funcţională având dreptul să se organizeze şi să funcţioneze de sine stătător – în limitele prescripţiilor constituţionale – să-şi stabilească bugetul, să-şi organizeze serviciile, inclusiv poliţia ş.a. Asemenea atribuţii exercitate la nivelul fiecărei Camere sunt completate prin Regulamentul

---

[1)] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 170.
[2)] A se vedea, în acest sens, *I. Muraru*, op. cit., p. 111.
[3)] Idem, p. 109-111.
[4)] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 149.
[5)] Ibidem.

activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului. După părerea noastră, însă, atribuţiile cuprinse în această funcţie au un caracter preponderent tehnic, nu înglobează o voinţă politică de natură a exercita propriu-zis puterea, ci de a pregăti cadrul general de exercitare a unei asemenea puteri.

Considerăm că ceea ce conferă specificitate Parlamentului este capacitatea acestuia de a instrumenta într-o manieră directă, primară, atribuţii de putere. Dacă se acceptă acest punct de vedere, este firesc să nu se reţină existenţa unei funcţii de organizare internă a Parlamentului, ci doar a unor atribuţii de o asemenea natură.

De altfel, nici nu ar fi de interes să se cuprindă într-o anumită funcţie orice fel de activitate desfăşurată sub cupola Parlamentului, ci doar acele activităţi strict specializate, prin intermediul cărora se exercită reprezentarea supremă a poporului român şi funcţia de legiferare.

§2. Funcţia legislativă

2.1. Domeniul legii

Prin funcţie legislativă se înţelege aptitudinea sau împuternicirea acordată Parlamentului prin Constituţie de a vota legi. Temeiul constituţional al funcţiei legislative a Parlamentului îl constituie, într-un sens restrâns, teza finală a art. 61 alin. (1) din Constituţia României: Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării"[1]. Într-un sens larg, temeiul constituţional este întreg alin. (1) al art. 61, întrucât Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, este pe deplin legitim să fie unica autoritate legiuitoare a ţării.

Cum Parlamentul nu adoptă numai legi, ci şi moţiuni, hotărâri, precum şi diferite acte politice, funcţia legislativă se circumscrie exclusiv la votarea legilor, adoptarea celorlalte acte făcând obiectul altor funcţii.

Deşi Constituţia conferă Parlamentului calitatea exclusivă şi unică de autoritate legiuitoare, acesta colaborează direct cu puterea executivă şi chiar cu cetăţenii în exercitarea funcţiei respective. Modalităţile concrete de colaborare vizează iniţiativa legislativă, inclusiv iniţiativa revizuirii Constituţiei, dreptul Guvernului de a prezenta amendamente motivate în scris, care se transmit biroului permanent înainte de dezbaterea proiectului sau a propunerii legislative în plen, dreptul de veto al Preşedintelui României, promulgarea legilor adoptate de Camere şi referendumul. Totodată, în

[1] Teza a III-a a alin. (1) al art. 61 din Constituţie face referire la statutul şi rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a ţării. Este firesc ca Parlamentul să deţină această calitate, întrucât numai el este reprezentantul suprem al poporului. Numai în Parlament poporul are încredere legislativă, întrucât deputaţii şi senatorii au fost desemnaţi direct de către corpul electoral pentru a exercita în numele poporului o funcţie legislativă, înţeleasă ca aptitudine sau împuternicire acordată Parlamentului prin Constituţie de a vota legi. În acest sens, teza a II-a a alin. (1) al art. 61 din Constituţie prevede că Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării". De fapt, Parlamentul este îndrituit să legifereze în numele poporului, pentru popor şi sub controlul poporului, ca organ reprezentativ suprem al poporului român.

cazurile expres prevăzute de Constituţie, Parlamentul poate abilita Guvernul pe calea unei delegări legislative exprese, să emită ordonanţe care cuprind norme cu putere de lege (ordinară)[1].

Curtea Constituţională a mai statuat că delegarea legislativă a Guvernului de a emite ordonanţe poate opera în temeiul Constituţiei, potrivit art. 115 alin. (4), în cazul ordonanţelor de urgenţă, sau în temeiul legii de abilitare adoptate cu respectarea alin. (1) al aceluiaşi articol. Interdicţia reglementării de către Guvern în domeniul legii organice priveşte numai ordonanţele adoptate în baza unei legi speciale de abilitare, această interdicţie decurgând direct din textul constituţional. Curtea a decis că o asemenea limitare nu este prevăzută de alin. (4) al art. 115 din Constituţie, referitor la ordonanţele de urgenţă, acestea nereprezentând o varietate a ordonanţei adoptate în temeiul unei legi speciale de abilitare, ci reprezintă un act normativ, adoptat de Guvern în baza unei prevederi constituţionale exprese care permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă faţă unor situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată[2].

În principiu, Legiuitorul constituant nu a rezervat Parlamentului un domeniu anume al legii, singura precizare în legătură cu sfera de cuprindere a legii fiind art. 73 din Constituţie care stabileşte cele trei categorii de legi ce pot fi adoptate de Parlament: legi constituţionale; legi organice şi legi ordinare[3].

În jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a reţinut însă că legea ca act al Parlamentului este un act normativ care trebuie să reglementeze relaţii sociale generale şi să se aplice unui număr nedefinit de cazuri concrete. Cu alte cuvinte, prin lege nu se poate reglementa un caz individual[4]. Curtea a mai reţinut că „acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul îşi poate exercita competenţa de autoritate legiuitoare în mod discreţionar, oricând şi în orice condiţii, adoptând legi în domenii care aparţin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituţionale ale acestei autorităţi consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituţie şi transformarea acesteia în autoritate publică executivă"[5].

---

[1] Curtea Constituţională defineşte delegarea legislativă ca o instituţie specifică dreptului constituţional şi presupune transferul de atribuţii de la Parlament către executiv în anumite condiţii prevăzute în legea de abilitare ori de Constituţie. Delegarea legislativă are ca rezultat, prin urmare, limitarea monopolului parlamentar în materia legiferării, care însă îşi găseşte o justificare unanim acceptată ce izvorăşte din principiul separaţiei şi al colaborării puterilor în stat. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1438 din 4 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 16 din 7 ianuarie 2011).

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 120 din 16 martie 2004 (M.Of. nr. 296 din 5 aprilie 2004).

[3] În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că puterea şi competenţa de legiferare a Parlamentului, decurgând din prevederile art. 61 alin. (1) din Constituţie, nu pot fi limitate dacă Parlamentul respectă exigenţele Legii fundamentale referitoare la domeniile de reglementare normativă prin norme cu putere de lege. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 265 din 6 mai 2014 (M.Of. nr. 372 din 20 mai 2014).

[4] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 118 din 19 martie 2018 (M.Of. nr. 367 din 27 aprilie 2018).

[5] Ibidem. A se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 600 din 9 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1060 din 26 noiembrie 2005); Decizia Curţii Constituţionale nr. 970 din 31 octombrie

Revizuirea în 2003 a Constituţiei a avut ca rezultat, între altele, apariţia în cadrul sistemului de drept a unei noi categorii de legi care se adaugă celor la care face referire art. 73 din Legea fundamentală. Astfel, art. 148 alin. (1) din Constituţie prevede că aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene care au ca obiect de reglementare transferarea de către statul român a unor atribuţii suverane ale acestuia către instituţiile comunitare, precum şi exercitarea împreună cu celelalte state ale Uniunii Europene a competenţelor prevăzute în aceste tratate se face prin lege adoptată de cele două Camere legislative reunite în şedinţă comună.

Întrucât asemenea legi urmează să fie adoptate cu o majoritate calificată de două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor, iar obiectul lor de reglementare nu se regăseşte în conţinutul art. 73 alin. (3) din Constituţie, rezultă că acestea au caracterul unei legi ordinare speciale, al cărui domeniu îl reprezintă integrarea europeană. În această categorie sunt cuprinse, potrivit art. 149 din Constituţie, şi legile privind aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord.

Teoretic, orice relaţii sociale pot fi reglementate prin lege dacă există voinţa politică în acest sens. În ceea ce priveşte Guvernul, Constituţia face o delimitare între legea organică şi ordonanţa adoptată în baza legii de abilitare, dar asimilează legii, din punct de vedere al forţei sale juridice, ordonanţele. De asemenea, se rezervă un domeniu de reglementare pentru hotărârile Guvernului în art. 108 alin. (2) din Constituţie care prevede că hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor[1]. Din acest punct de vedere se impune o precizare: întotdeauna Guvernul va ţine să reglementeze, în baza legii, relaţiile sociale care se formează în domeniul executării legii respective. În principiu, nimic nu va împiedica însă Parlamentul să reglementeze şi aceste relaţii, votând o lege cu foarte multe detalii legate de executarea ei, îngustând astfel sfera de intervenţie a Executivului. Cu toate acestea, există totuşi o cutumă respectată atât de Parlament, cât şi de Guvern, ca anumite materii să fie reglementate prin acte ale Executivului[2].

Există însă domenii ale vieţii sociale care pot fi reglementate numai prin lege. Constituţia face referire expresă la ele. Astfel, de pildă, impozitele, taxele şi orice alte venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc prin lege [art. 139 alin. (1)], incompatibilităţile calităţii de membru al Guvernului – în afara celor prevăzute de Constituţie – se stabilesc prin lege organică [art. 105

2007 (M.Of. nr. 796 din 22 noiembrie 2007); Decizia Curţii Constituţionale nr. 494 din 21 noiembrie 2013 (M.Of. nr. 819 din 21 decembrie 2013).

[1] Curtea Constituţională a statuat că noţiunea de organizare a executării legii din cuprinsul art. 108 alin. (2) al Constituţiei are un sens mai larg decât cel privind aplicarea legii, şi anume prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituţionale pentru ducerea la îndeplinire a dispoziţiilor legii [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 51 din 12 februarie 2004 (M.Of. nr. 186 din 3 martie 2004)].

De asemenea, nimic nu împiedică ca prin hotărâre de Guvern să se pună în aplicare şi ordonanţe ale Guvernului, întrucât acestea cuprind norme cu putere de lege.

[2] De pildă, instituţiile de cultură (Biblioteca Naţională, Muzeul Naţional de Artă al României ş.a. aflate în subordinea Ministerului Culturii) sunt reglementate prin acte normative emise de Guvern.

alin. (2)], responsabilitatea ministerială se reglementează prin lege [art. 109 alin. (3)], înființarea autorităților administrative autonome se poate realiza numai prin lege organică [art. 117 alin. (3)] etc.

Atunci când Constituția rezervă domeniului de reglementare a legii o anumită sferă a relațiilor sociale, aceasta însemnă că relațiile sociale respective pot fi reglementate numai prin lege, indiferent care ar fi caracterul acesteia – lege constituțională, lege organică sau lege ordinară, sau printr-un alt act normativ având forța juridică a unei legi. Ne referim, în acest sens, la ordonanța guvernamentală.

De regulă, autoritățile publice învestite cu putere de legiferare și, respectiv, de reglementare (adică Parlamentul și Guvernul) nu își depășesc sfera de competență respectând reciproc autonomia stabilită prin Constituție sau dedusă din cutumă.

Cât privește interferența puterii legislative cu puterea executivă, în practica legislativă s-au întâlnit situații când Parlamentul a hotărât printr-o lege că, într-un anumit termen, Guvernul este obligat să prezinte forului legislativ spre dezbatere și adoptare un proiect de lege pentru reglementarea unui anumit domeniu de activitate. În legătură cu obligarea de către Parlament a Guvernului de a elabora și supune forului legislativ spre adoptare un proiect de lege, s-a susținut că o asemenea obligare ar fi neconstituțională întrucât ar încălca libertatea de exercitare de către Guvern a dreptului său de inițiativă legislativă prevăzut în art. 74 din Constituție. Curtea Constituțională a respins această obiecție, precizând că printr-un asemenea demers Parlamentul a instituit doar o obligație a Guvernului și nu a prefigurat conținutul viitorului proiect de lege[1)].

Constituția a prevăzut indirect o interdicție de legiferare, limitând în acest fel puterea legislativă a Parlamentului atunci când acesta este învestit cu putere constituantă derivată. Menționăm, în acest sens, dispozițiile art. 152 alin. (2) din Constituție care interzic expres revizuirea unor texte ale Constituției. Este vorba de acele texte privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului, forma de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. La această interdicție se mai adaugă una: Parlamentul nu poate să revizuiască vreun text constituțional care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

O discuție specială se impune în legătură cu intervenția Parlamentului de a revizui dispozițiile constituționale privind independența justiției. Constituția se referă expres la independența justiției în trei texte. Astfel, art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii". Potrivit unui alt text al Constituției, [art. 133 alin. (1)] „Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției". La acest ultim text poate fi conexat art. 134 alin. (4) din Constituție privind rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției. Cele trei texte constituționale comportă o precizare referitoare la interpretarea lor. Într-o interpretare restrictivă, Parlamentul nu are dreptul să revizuiască formal textele menționate.

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 6 din 11 noiembrie 1992 (M.Of. nr. 48 din 4 martie 1993).

În ceea ce ne privește, susținem extinderea interpretării textului constituțional, în sensul că Parlamentului îi este interzis să adopte o lege care ar revizui implicit dispozițiile constituționale referitoare la independența justiției, indiferent care ar fi autoritatea publică căreia i-ar reveni atribuția de a realiza actul de justiție[1]. Dacă Parlamentul ar adopta o lege specială sau ar aproba o ordonanță a Guvernului prin care s-ar aduce atingere principiului independenței justiției, am fi în situația unei revizuiri implicite a Constituției, ceea ce ar contraveni art. 152 alin. (2) din textul acesteia. Într-o asemenea ipoteză, Curtea Constituțională ar fi competentă să se pronunțe în cazul în care ar fi sesizată asupra constituționalității textului respectiv.

În practica parlamentară, impusă de jurisprudența Curții Constituționale, se interzice Parlamentului să completeze sau să modifice ori să renunțe la textul unei dispoziții cuprinse într-o lege aflată în procedură de reexaminare potrivit art. 147 alin. (2) sau art. 77 alin. (3) din Constituție, dacă nu au făcut obiectul controlului de constituționalitate în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, sau pentru care Președintele României nu a cerut reexaminarea. În procedura de reexaminare a legii, Camerele legislative sunt ținute să revadă doar dispozițiile a căror neconstituționalitate a fost constatată de Curtea Constituțională sau, respectiv, dispozițiile a căror reexaminare a fost cerută de Președintele României[2].

Pe lângă acestea Legiuitorul poate modifica și alte texte, dar numai dacă acest lucru se impune din punct de vedere al tehnicii legislative și sistematizării actului normativ respectiv[3].

---

[1] Același raționament teoretic ar urma să se aplice în privința pluralismului politic, precum și a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

[2] În această privință, jurisprudența Curții Constituționale este foarte bogată și constantă în conținutul ei. Astfel, Curtea a reținut că în cazul procedurii de reexaminare a legii, acolo unde legiuitorul a dorit, a stabilit în mod expres limitele reexaminării. Astfel, Constituția reglementează procedura legislativă de reexaminare a legii prin dispozițiile cuprinse la art. 77 alin. (2) și art. 147 alin. (2). Aceste din urmă dispoziții se referă la reexaminarea unei legi sau a unor dispoziții legale a căror neconstituționalitate a fost constatată printr-o decizie a Curții Constituționale, pronunțată cu ocazia controlului de constituționalitate *a priori*. Acest text limitează reluarea procesului legislativ de reexaminare numai cu privire la dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale de către Curtea Constituțională. Rezultă, așadar, a considerat Curtea, că restricțiile referitoare la exercitarea competenței de sorginte constituțională trebuie să fie expres prevăzute de Constituție. Or, dispozițiile art. 77 alin. (2) din Constituție nu stabilesc în mod expres o limită de natură să aducă vreo restrângere a competenței Parlamentului cu privire la reluarea procesului legislativ ca urmare a cererii de reexaminare formulate de Președintele României. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 515 din 24 noiembrie 2004 (M.Of. nr. 1195 din 14 decembrie 2004).

[3] În acest sens, Curtea Constituțională a decis că din analiza art. 77 alin. (2) din Constituție, rezultă că trebuie reexaminate textele cuprinse în cererea Președintelui României, precum și cele care au legătură cu acestea, fiind necesară corelarea tehnico-legislativă a tuturor dispozițiilor din lege. În acest context, a arătat Curtea Constituțională în continuare, pot fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare. Parlamentul deliberează numai în limitele cererii de reexaminare, dar are obligația să se exprime cu privire la toate textele din lege care se referă la o problemă ridicată de Președintele României, chiar în absența unei mențiuni exprese în solicitarea

Opțiunile legislative ale Parlamentului în procedura de reexaminare a legii, declanșată de Președintele României potrivit art. 77 alin. (2) din Constituție sunt, deci, destul de largi. Ce se întâmplă însă dacă Parlamentul înțelege să-și depășească competența de reexaminare? Răspunsul este simplu și întemeiat pe principiul separației celor trei puteri: într-un astfel de caz ipotetic, Președintele României are dreptul să sesizeze Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) din Legea fundamentală, urmând ca instanța de contencios constituțional să aprecieze constituționalitatea soluțiilor legislative la care a recurs Parlamentul în procedura de reexaminare a legii.

2.2. Competența legislativă diferențiată a celor două Camere ale Parlamentului

Una dintre noutățile aduse de Legea de revizuire a Constituției în 2003 se referă la o nouă concepție privind funcționarea bicameralismului, sub aspectul competenței legislative a Camerei Deputaților și Senatului. Comisia specială care a elaborat propunerea legislativă de revizuire a Constituției a intenționat să facă din textul pe care îl comentăm o operă de inovație legislativă, menită să urgenteze și să fluidizeze procedura de dezbatere și adoptare a legilor și, în același timp, să ofere o soluție constituțională uneia dintre situațiile extrem de complexe și spinoase care au apărut în practica legislativă anterioară, și anume: care este finalitatea unui proiect de lege adoptat de o Cameră și respins de cealaltă, mai ales dacă proiectul de lege se referă la aprobarea sau respingerea unei ordonanțe a Guvernului?

Este adevărat că, prin introducerea textului comentat, unele dintre situațiile care au blocat anterior procedura legislativă și-au găsit soluționarea. În plenul lor, comisiile parlamentare și-au dinamizat activitatea. La fel de adevărat este, însă, și faptul că noua reglementare constituțională care a introdus o competență decizională specială și distinctă pentru Camera Deputaților și, respectiv, pentru Senat a dat naștere unor blocaje de altă natură, la care ne vom referi în cuprinsul acestei lucrării.

Primul alineat al art. 75 stabilește o competență exclusivă a Camerei Deputaților pentru dezbaterea și adoptarea anumitor categorii de legi, cu mențiunea că, în această ipoteză, Camera Deputaților are rolul de „primă Cameră sesizată". Aceasta înseamnă că în mod obligatoriu toate inițiativele legislative care reglementează domeniile vieții sociale menționate expres în acest text și nominalizate în art. 92 alin. (8) din Regulamentul Camerei Deputaților vor fi examinate și votate mai întâi în această Cameră, indiferent cine le-ar fi autorul: Guvernul, deputații, senatorii sau cetățenii.

Camera Deputaților joacă, astfel, rolul unei Camere de reflecție sau Camere pentru o „primă dezbatere", având la dispoziție un termen de 45 de zile de la sesizare pentru a

---

acestuia. În aceeași decizie, Curtea a reținut că Parlamentul fiind unica autoritate legiuitoare a țării, conform prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție, în raport cu solicitările cuprinse în cererea de reexaminare a Președintelui României, poate adopta orice fel de soluție pe care o va considera necesară. Astfel, poate admite în întregime sau parțial solicitarea, poate să o respingă ori poate să modifice în totalitate sau parțial anumite texte care au legătură cu cererea de reexaminare, inclusiv prin recorelarea dispozițiilor legii. A se vedea decizia Curții Constituționale nr. 991 din 1 octombrie 2008 (M.Of. nr. 682 din 6 octombrie 2008).

se pronunța asupra inițiativelor respective. În acest context, „pronunțarea" are semnificația de adoptare sau, după caz, de respingere a proiectului de lege sau a propunerii legislative pe care Camera Deputaților a examinat-o ca primă Cameră de dezbatere. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul pe care îl are Camera Deputaților la dispoziție este de 60 de zile, potrivit art. 75 alin. (2) din Constituție.

Menționăm că Legiuitorul Constituant nu a prevăzut niciun indiciu pentru a se aprecia că un anumit proiect de lege sau o anumită propunere legislativă ar avea o complexitate deosebită, motiv pentru care dezbaterea și votarea sa în Camera de reflecție să dureze cel mult 60 de zile. Un astfel de proiect ar putea să se refere, de pildă, la sistemul electoral, la partidele politice sau la securitatea națională. Caracterul complex al legii se stabilește, potrivit Regulamentului Senatului, prin hotărârea plenului acestuia, la propunerea Biroului permanent, avându-se în vedere elemente precum: întinderea reglementării, implicațiile deosebite într-un anumit domeniu și necesitatea aplicării unor norme comunitare [art. 90 alin. (4) din Regulamentul Senatului].

În practica parlamentară a Camerei Deputaților au fost situații când, pentru a se evita adoptarea tacită a unui proiect de lege sau propuneri legislative din cauza împlinirii termenului constituțional de 45 de zile, Adunarea a decis, la propunerea președintelui de ședință sau a unui deputat ori a Biroului permanent, prelungirea acestui termen la 60 de zile, motivându-se că inițiativa respectivă are o complexitate deosebită.

La Camera Deputaților termenul de 45 de zile și, respectiv, de 60 de zile curg de la data prezentării proiectului de lege sau a propunerii legislative în Biroul permanent. La Senat termenele menționate încep să curgă de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avize solicitate potrivit legii, în cazul propunerilor legislative și de la data prezentării în Biroul permanent, pentru proiectele de lege transmise de Guvern.[1)]

Există, însă, riscul ca termenul de 45 de zile să se împlinească fără ca inițiativa legislativă să fie adoptată prin vot de către Camera de reflecție. Motivele acestei întârzieri pot fi diferite. Astfel, este posibil ca examinarea proiectului de lege sau a propunerii legislative în comisia sesizată în fond să dureze foarte mult, comisia neputând să respecte termenul de depunere a raportului, pentru ca acesta să fie inclus, potrivit procedurii regulamentare pe ordinea de zi a Camerei.

În alte situații, este posibil ca puțin înainte de împlinirea termenului de 45 de zile plenul Camerei să trimită inițiativa la Comisia sesizată în fond pentru a reexamina anumite texte, stabilindu-i un termen pentru elaborarea unui raport suplimentar care, însă, depășește termenul inițial de 45 de zile prevăzut de Constituție pentru adoptarea legii.

[1)] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis că termenele care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 233 din 20 decembrie 1999 (M.Of. nr. 638 din 28 decembrie 1999)]. Curtea consideră că termenul de 45 de zile, respectiv de 60 de zile, prevăzut de art. 75 alin. (2) din Constituție se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se includ în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua în care acesta se împlinește [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 89 din 26 ianuarie 2010 (M.Of. nr. 115 din 19 februarie 2010)]. În Decizia nr. 646 din 16 octombrie 2018 (M.Of. nr. 1087 din 21 decembrie 2018), Curtea a apreciat că singura ipoteză în care termenele de adoptare tacită ar putea fi suspendate este aceea a vacanței parlamentare.

În situaţia în care împlinirea termenului de 45 de zile prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituţie ar avea loc în faza examinării în plen a unui proiect de lege sau propuneri legislative, considerăm că biroul comisiei permanente sesizate în fond ar putea propune Biroului permanent al Camerei respective să-i solicite acesteia prelungirea termenului de adoptare a legii, la 60 de zile, motivându-şi argumentat propunerea în temeiul complexităţii deosebite a iniţiativei respective. Considerăm că în astfel de ipoteze propunerea biroului comisiei permanente ar trebui să fie aprobată de majoritatea membrilor acesteia.

Până în prezent, pe baza unei cutume parlamentare, competenţa de a prelungi termenul constituţional prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituţie a revenit plenului Camerei Deputaţilor. Având în vedere însă, că Biroul permanent este cel care înregistrează iniţiativele legislative şi optează între cele două termene constituţionale, considerăm că acest organism de conducere al Camerei Deputaţilor ar avea şi dreptul de a prelungi termenul constituţional de la 45 de zile la 60 de zile, eventual cu aprobarea Comitetului liderilor grupurilor parlamentare.

În cazul în care proiectul de lege vizează aprobarea unei ordonanţe de urgenţă a Guvernului, al cărui conţinut intră în competenţa funcţională a Camerei de reflecţie, termenul în care aceasta trebuie să se pronunţe asupra proiectului respectiv este de 30 de zile de la depunerea ordonanţei la Camera competentă. Termenul de 30 de zile este prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituţie şi are în vedere, prin durata sa redusă, să determine Camera respectivă să finalizeze dezbaterea şi exprimarea votului asupra proiectului astfel încât să înlăture provizoratul ordonanţei de urgenţă.

Este necesar să precizăm că forma proiectului de lege sau, după caz, a propunerii legislative care se consideră adoptată în cazul în care Camera de reflecţie nu a reuşit să se pronunţe în termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) şi, respectiv, la art. 115 alin. (5) din Constituţie este cea elaborată de iniţiator. În situaţia ipotetică în care un proiect de lege aflat în competenţa Camerei de reflecţie a fost amendat de comisia sesizată în fond, iar propunerile acesteia au fost însuşite de Cameră, dar nu s-a exprimat votul final până la împlinirea termenului de 45 de zile sau cel de 60 de zile şi, după caz, cel de 30 de zile, proiectul respectiv se consideră adoptat, dar nu în forma în care a fost aprobat pe articole în plen, ci în forma în care a fost depus de iniţiator în vederea examinării şi adoptării.

Aşa cum am arătat, în cazul depăşirii termenelor prevăzute în art. 75 alin. (2) şi, respectiv, art. 115 alin. (5) din Constituţie, fără ca prima Cameră sesizată să se fi pronunţat asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative, se consideră că proiectul de lege sau propunerea legislativă respectivă a fost adoptată, urmând să fie transmisă celeilalte Camere, care are competenţa de a decide în mod definitiv asupra iniţiativei respective.

Teza finală a art. 75 alin. (1) stabileşte o competenţă exclusivă a Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, pentru celelalte proiecte de lege şi propuneri legislative, altele decât cele menţionate expres în alineatul menţionat şi care se află în competenţa Camerei Deputaţilor ca primă Cameră de dezbatere. În privinţa acestor proiecte, Senatul are obligaţia să le examineze şi să le adopte ca primă Cameră sesizată, urmând ca decizia definitivă în privinţa lor să aparţină Camerei Deputaţilor.

Senatul are la dispoziţie aceleaşi termene de 45 de zile sau 60 de zile şi, respectiv, de 30 de zile pentru a se pronunţa, după care iniţiativa respectivă este transmisă Camerei Deputaţilor pentru a se adopta forma definitivă a acesteia.

În condiţiile în care Constituţia prevede că în cazul depăşirii termenelor prevăzute în art. 75 alin. (2) se consideră că proiectul de lege respectiv a fost adoptat tacit, se pune întrebarea care este autoritatea care constată depăşirea termenului şi dacă tot aceasta ia decizia de a considera proiectul de lege în cauză ca fiind adoptat. În practica parlamentară, constatarea depăşirii termenului o face de regulă Biroul permanent al Camerei respective. Acesta nu este însă un organism de decizie legislativă. De aceea, considerăm că într-o astfel de ipoteză preşedintele Camerei trebuie să prezinte plenului Camerei situaţia ce rezultă din depăşirea termenului constituţional prevăzut în art. 75 alin. (2) din Constituţie. Numai aceasta are competenţa decizională în materie legislativă.

În literatura de specialitate s-a apreciat că s-ar cuveni Preşedintelui României, la propunerea Guvernului, competenţa de a constata depăşirea termenului prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituţie, cu ocazia promulgării, dar aceasta ar însemna interferenţa puterii executive în activitatea legislativă a Parlamentului, ceea ce ar contraveni principiului separaţiei celor trei puteri.

Regulamentele parlamentare au dezvoltat prevederile constituţionale referitoare la competenţa decizională a Camerelor legislative şi au prevăzut, fiecare dintre ele, în mod expres şi explicit care sunt domeniile pentru a căror reglementare este competentă să se pronunţe, ca primă Cameră sesizată, Camera Deputaţilor şi, respectiv, domeniile pentru care Senatul acţionează ca primă Cameră de dezbatere.

Potrivit art. 75 alin. (1) din Constituţia republicată, se supun spre dezbatere şi adoptare Camerei Deputaţilor, ca primă Cameră sesizată:

1. proiectele de legi şi propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaţionale şi a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri;

2. proiectele legilor organice prin care se reglementează: organizarea şi funcţionarea serviciilor publice de radio şi televiziune şi controlul parlamentar al acestora; dreptul de asociere, respectiv incompatibilitatea cu calitatea de membru al partidelor politice a unor categorii socioprofesionale; condiţiile privind îndeplinirea îndatoririlor militare de către cetăţenii români; organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului; organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare al Ţării; contenciosul administrativ; organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi; organizarea generală a învăţământului; organizarea administraţiei publice locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală; înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ; rolul şi structura Guvernului; incompatibilităţile cu funcţia de membru al Guvernului; înfiinţarea de autorităţi administrative autonome; structura sistemului naţional de apărare, pregătirea populaţiei, a economiei şi a teritoriului pentru apărare, statutul cadrelor militare şi reglementări similare referitoare la celelalte componente ale forţelor armate; raporturile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale cu serviciile publice deconcentrate în unităţile administrativ-teritoriale unde respectivele minorităţi au o pondere semnificativă, în ceea

ce priveşte utilizarea limbii materne; compunerea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, regulile de funcţionare ale acesteia şi înfiinţarea de instanţe judecătoreşti specializate în anumite materii; organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale.

Termenul stabilit de Constituţie, în care Camera Deputaţilor şi Senatul urmează să se pronunţe asupra iniţiativelor legislative menţionate, se suspendă pe durata vacanţelor parlamentare până la reluarea lucrărilor Camerelor.

Suspendarea termenelor menţionate pe durata vacanţelor parlamentare este firească, din cauza întreruperii în această perioadă a activităţii legislative. Este adevărat că unele comisii permanente desfăşoară activitate în timpul unei vacanţe parlamentare, cu aprobarea Biroului permanent al Camerei respective, putând lua în dezbatere cu un asemenea prilej şi iniţiative legislative din categoria celor ce trebuie dezbătute şi adoptate într-un anumit termen. În practică se pot ivi situaţii când Camerele legislative nu s-ar putea întruni din cauza unor evenimente naturale, cum ar fi calamităţi la nivel naţional.

Menţionăm că, potrivit art. 116 din Regulamentul Senatului, pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii parlamentare.

În calitate de Cameră decizională, Camera Deputaţilor primeşte de la Senat, după ce acesta le-a adoptat sau respins ca primă Cameră sesizată:

1. toate proiectele de legi şi propunerile legislative de nivelul legilor ordinare, altele decât cele pentru ratificarea tratatelor internaţionale sau a altor acorduri internaţionale, precum şi măsurile legislative ce rezultă din aplicarea acestora;

2. proiectele legilor organice prevăzute în Constituţia republicată, privind: frontierele ţării; dobândirea şi pierderea cetăţeniei române; simbolurile naţionale; dreptul cetăţenilor Uniunii Europene de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile publice locale; dreptul de proprietate privată; dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică; sistemul electoral, organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente; organizarea, funcţionarea şi finanţarea partidelor politice; organizarea şi funcţionarea referendumului; regimul stării de mobilizare parţială sau totală a forţelor armate şi al stării de război; regimul stării de asediu şi al stării de urgenţă; infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora; acordarea amnistiei sau a graţierii colective; statutul funcţionarilor publici; regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia socială; statutul minorităţilor naţionale din România; regimul general al cultelor; prelungirea mandatului Preşedintelui; atribuţiile prefectului; statutul judecătorilor în raport cu Consiliul Superior al Magistraturii; folosirea limbii materne şi a interpretului în faţa instanţelor judecătoreşti de către cetăţenii români aparţinând minorităţilor naţionale; obiectul exclusiv al proprietăţii publice, darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică, inviolabilitatea proprietăţii private; reglementarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social.

La rândul său, Regulamentul Senatului prevede că acesta are, ca primă Cameră sesizată, competenţa de a dezbate şi adopta proiectele de lege şi propunerile legislative de nivelul legilor ordinare, precum şi proiectele legilor organice pentru care Camera Deputaţilor are competenţă decizională.

Camerele îşi stabilesc prin birourile lor permanente competenţa funcţională potrivit art. 75 alin. (1) din Constituţie. În practică, la Biroul permanent al fiecărei Camere se înregistrează toate proiectele de lege şi propunerile legislative primite de la iniţiatori. Biroul permanent al Camerei Deputaţilor are obligaţia regulamentară de a hotărî reţinerea acelor proiecte de lege şi propuneri legislative pentru care aceasta are rolul de Cameră de reflecţie. Cele care revin competenţei decizionale a unei Camere sunt transmise celeilalte Camere spre dezbatere şi adoptare în termenele prevăzute de art. 75 alin. (2) şi art. 115 alin. (5) din Constituţie. Acestea din urmă se înscriu doar în evidenţa Camerei decizionale [art. 31 alin. (1) lit. g) din Regulamentul Camerei Deputaţilor].

Regulamentul Senatului conţine o procedură asemănătoare, cu precizarea că Biroul permanent al acestuia decide, după caz, transmiterea iniţiativelor legislative Camerei Deputaţilor, în cazul în care aceasta este competentă să le adopte în calitate de Cameră de reflecţie, dar numai ca urmare a hotărârii plenului Senatului şi cu avizul Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunităţi şi validări a Camerei Superioare [art. 36 alin. (1) lit. e) din Regulamentul Senatului].

În practica parlamentară nu s-a pus încă problema unui conflict de competenţă materială între cele două Camere, în situaţia în care ambele ar revendica fie calitatea de Cameră de reflecţie, fie pe cea de Cameră decizională. Cazul este doar ipotetic, întrucât Constituţia prevede expres în art. 75 alin. (1) criteriul de delimitare între competenţa de reflecţie şi cea decizională ale ambelor Camere. Competentă să soluţioneze un astfel de conflict este, după părerea noastră, Curtea Constituţională, potrivit art. 146 lit. e) din Constituţie.

În Decizia Curţii Constituţionale nr. 148/2003[1)], emisă pe marginea propunerii de revizuire a Constituţiei, Curtea Constituţională a atras atenţia că prin departajarea competenţelor de examinare a proiectelor de lege între cele două Camere legislative se poate ajunge la un conflict de competenţă între acestea. Conflictul este teoretic posibil, în condiţiile în care, de pildă, în prima lectură a proiectului unei legi ordinare, efectuată de Camera cu rol de reflecţie, se admit amendamente de natura unei legi organice, iar examinarea primară a proiectului, astfel amendat, este de competenţa celeilalte Camere.

În cazul în care prima Cameră sesizată, care a admis amendamentele în procedura de dezbatere pe articole, nu renunţă la examinarea proiectului de lege şi îl programează într-o şedinţă de vot final, se produce un blocaj legislativ între cele două Camere, Camera respectivă trebuind să adopte proiectul de lege cu majoritatea de voturi cerută, în mod obişnuit, de către cealaltă Cameră. Ţinând cont de un asemenea pericol, Curtea Constituţională a propus în decizia emisă, ca textul art. 73^1 să fie completat cu un amendament[2)] care să prevadă posibilitatea desesizării Camerei învestite în pofida Constituţiei şi trimiterea proiectului de lege la cealaltă Cameră[3)].

[1)] M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

[2)] Art. 73^1 a devenit prin admiterea sa de către Adunarea Constituantă derivată şi prin renumerotarea articolelor din Constituţie, art. 75 din Legea fundamentală.

[3)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 148/2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

În practica parlamentară s-au ivit situaţii când prima Cameră sesizată cu un proiect de lege, a constatat, înainte de a-l dezbate, că revine celeilalte Camere să-l examineze şi să-l adopte ca o Cameră de reflecţie. În asemenea situaţie, proiectul respectiv urmează să fie transmis spre dezbatere Camerei competente.

Cât priveşte calculul termenelor procedurale prevăzute în art. 75 alin. (2) şi art. 115 alin. (5) din Constituţie, Regulamentul Senatului a prevăzut că pentru iniţiativele legislative depuse în timpul vacanţei parlamentare acestea încep să curgă de la data reluării activităţii Senatului în noua sesiune, luându-se în considerare doar zilele în care acest corp legislativ lucrează în plen sau în comisii permanente. Împlinirea termenului constituţional prevăzut în art. 75 alin. (2) şi art. 115 alin. (5) se constată de Biroul permanent al fiecărei Camere şi se prezintă plenului acesteia.

B.C.U. „M. EMINESCU" DREPT

2.3. Etapele procedurii legislative

Funcţia legislativă a Parlamentului se exercită potrivit regulamentului propriu de cele două Camere, atât în şedinţe separate, cât şi în şedinţe comune, dacă Constituţia sau Regulamentul activităţilor comune prevăd astfel. Procedura legislativă este aceeaşi în ambele Camere ale Parlamentului şi este reglementată de Constituţie şi Regulamentele parlamentare. Etapele procedurii sunt:

a) iniţiativa legislativă;

b) examinarea proiectelor de lege sau a propunerilor legislative în comisiile parlamentare;

c) dezbaterea în plenul fiecărei Camere;

d) votarea;

e) medierea[1)];

f) promulgarea;

g) publicarea în Monitorul Oficial Partea I.

Aceste etape sunt clasice pentru derularea procesului legislativ, fiecare stat adoptând modificări nesemnificative de procedură în cadrul unei etape sau alteia, ori modificând unele condiţii de desfăşurare propriu-zisă a acestora. De remarcat este faptul că toate categoriile de legi susceptibile de a fi adoptate de Parlament trebuie să parcurgă toate etapele menţionate. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională s-a alăturat poziţiei Comisiei de la Veneţia care a reţinut că procedura de adoptare a legilor este subsumată principiului legalităţii, care constituie prima dintre valorile de referinţă ale statului de drept. Sub acest aspect (legat de procesul legislativ), Comisia de la Veneţia consideră că este necesar să existe şi să se respecte reguli constituţionale clare în privinţa procedurii legiferării, a dezbaterilor publice pe marginea proiectelor de legi, justificării lor adecvate, precum şi a evaluărilor de impact înainte

---

[1)] Am arătat deja că medierea nu se mai aplică pentru dezbaterea legilor organice şi ordinare, ci numai pentru legile de revizuire a Constituţiei şi în cazul unor proiecte rămase pe ordinea de zi a Camerelor înainte de 2003, dacă ar exista voinţa parlamentară de se relua procedura legislativă în cazul acestora.

de adoptarea legilor[1]. Curtea a constatat în jurisprudența sa că Legea fundamentală cuprinde norme exprese care jalonează toate etapele procedurale ale acesteia în secțiunea a 3-a – Legiferarea, din Capitolul I – Parlamentul, cuprins în Titlul III – Autoritățile publice[2]. Curtea Constituțională a mai reținut că procedura de legiferare nu este un scop în sine, ci o premisă pentru asigurarea unei legislații de calitate, în sensul relevat, de altfel, în ampla jurisprudență a CEDO[3]. Dacă procedura de legiferare este o premisă pentru asigurarea unei legislații de calitate, rezultă, pe cale de consecință, că respectarea acestei proceduri este o garanție a securității juridice, aceasta fiind la rândul ei o condiție a existenței statului de drept.

Pornindu-se de la cele trei categorii de legi pe care Parlamentul României este abilitat să le adopte, în doctrină s-a făcut o demarcație între două tipuri de proceduri legislative: o procedură legislativă obișnuită sau normală și o procedură legislativă excepțională, specifică și derogatorie[4]. În aceeași concepție, procedura de adoptare a unei legi comportă două faze distincte: o fază preliminară (elaborarea proiectului sau propunerii; depunerea acestora și dezbaterea lor în comisii) și o fază de dezbatere și decizii exclusiv în Camerele Parlamentului[5]. Se poate observa cu ușurință că nu există nicio deosebire între etapele procedurii legislative enunțate mai sus și cele prezentate în alte lucrări.

2.4. Inițiativa legislativă

La Camera Deputaților și la Senat, inițiativa legislativă aparține Guvernului, deputaților, senatorilor, precum și unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul de inițiativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul inițiativei populare[6]. Inițiativa legislativă cetățenească recunoscută de art. 74 alin. (1) și art. 150 din Constituție, nu reprezintă în sine un drept cetățenesc, ci o formă de exprimare a suveranității naționale. Art. 2 alin. (1) din Constituție proclamă titularul suveranității naționale și cele două modalități de exercitare a acesteia, și anume pe cale reprezentativă, și în mod direct prin referendum.

În sensul normativ al art. 2 din Constituție, a exercita suveranitatea însemnă dreptul Parlamentului de a legifera, precum și dreptul corpului electoral de a fi consultat direct și de a-și exprima voința suverană cu privire la revizuirea Constituției,

---

[1] A se vedea Raportul Comisiei de la Veneția intitulat *Rule of Law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2014) (*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)001-f*).

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 128 din 6 martie 2019 (M.Of. nr. 189 din 8 martie 2019).

[3] Ibidem

[4] *I. Deleanu*, op. cit., p. 190.

[5] Ibidem.

[6] A se vedea Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată (M.Of. nr. 516 din 8 iunie 2004).

demiterea Preşedintelui României sau cu privire la probleme de interes naţional. Constituţia recunoaşte, totodată, dreptul cetăţenilor de a înainta Parlamentului propuneri legislative în considerarea calităţii acestora de titulari ai suveranităţii naţionale[1]. Exercitând dreptul de iniţiativă legislativă, cetăţenii nu se comportă însă ca un „grup", în accepţiunea art. 2 alin. (2) din Constituţie. Legea fundamentală recunoaşte exclusiv două modalităţi constituţionale de exercitare a suveranităţii: prin reprezentanţi aleşi şi prin referendum. Totodată, Constituţia interzice exercitarea suveranităţii în nume propriu.

În afară de dreptul de iniţiativă legislativă, Constituţia ar putea să prevadă şi alte modalităţi democratice de exprimare a voinţei politice populare, una dintre acestea fiind, de pildă, dreptul unui anumit segment numeric al corpului electoral de a propune corpurilor legislative spre dezbatere diferite aspecte ale vieţii sociale de interes general, cum ar fi, de pildă, conţinutul manualelor alternative de literatură română sau de istorie a românilor, situaţia persoanelor fără adăpost, abandonul şcolar, rezultatele obţinute la simularea examenelor de bacalaureat ori propunerile avansate de anumite organizaţii referitoare la acordarea autonomiei pe criterii etnice ş.a.

În exerciţiul dreptului de iniţiativă legislativă, Guvernul înaintează Camerei competente proiecte de legi, iar deputaţii şi senatorii pot prezenta propuneri legislative. În principiu, membrii celor două Camere legislative au o libertate deplină în stabilirea conţinutului iniţiativei legislative, fiind obligaţi doar să respecte domeniul legii şi normele în materie de tehnică legislativă[2].

Constituţia şi regulamentele parlamentare tratează în mod diferit dreptul de iniţiativă legislativă şi dreptul parlamentarilor şi al Guvernului de a depune amendamente la iniţiativele legislative examinate în cele două Camere. Astfel, Constituţia prevede în art. 74 alin. (1) că iniţiativa legislativă aparţine, după caz, Guvernului, deputaţilor şi senatorilor, precum şi unui număr reprezentativ de cetăţeni. Se poate observa că textul cuprins în art. 74 alin. (1) din Constituţie este limitativ, în sensul că subiectele de sezină legislativă sunt strict limitate.

Explicaţia acestei limitări este cât se poate de simplă. Dreptul deputaţilor şi al senatorilor de a depune propuneri legislative la Parlament exprimă calitatea lor de exponenţi ai puterii suverane a poporului. Dreptul deputaţilor şi senatorilor de a iniţia propuneri legislative se legitimează prin votul acordat de alegători. În această cali-

---

[1] Nu lipsită de interes ar fi ideea unei dezbateri publice pe tema unui drept constituţional al cetăţenilor de a cere Parlamentului printr-o „petiţie legislativă" să legifereze într-un anumit domeniu al vieţii sociale. În ceea ce ne priveşte, considerăm că nici nu ar fi nevoie de consacrarea formală a unui astfel de drept, temeiul constituţional al unui astfel de demers fiind calitatea cetăţenilor de titulari ai puterii politice suverane.

[2] Curtea Constituţională a reţinut că potrivit art. 74 alin. (1) din Constituţie iniţiativa legislativă aparţine în egală măsură deputaţilor şi senatorilor, ceea ce implică atât dreptul parlamentarilor de a depune o propunere legislativă în Parlament, cât şi dreptul acestora de a de a amenda orice iniţiativă legislativă depusă la Parlament. Din dreptul parlamentarilor la iniţiativă legislativă decurge şi dreptul fiecărei camere de a decide asupra iniţiativelor cu care este sesizată. A se vedea decizia Curţii Constituţionale nr. 1018 din 19 iulie 2010 (M.Of. nr. 511 din 22 iulie 2010).

tate, deputaţii şi senatorii devin reprezentanţi ai întregului popor şi se află în serviciul acestuia având misiunea de a-i transforma voinţa şi interesele în legi. Proiectele de lege, precum şi propunerile legislative, poartă amprenta politică a celor care le-au iniţiat. Este rolul Parlamentului să forjeze aceste iniţiative şi să le apropie cât mai mult de cerinţele şi aspiraţiile reale ale cetăţenilor, iar acest lucru se poate înfăptui numai prin dezbaterea lor în comisii şi în plen.

Cât priveşte legitimitatea iniţiativei legislative a Guvernului, aceasta se fundamentează pe cerinţa transpunerii în acte normative a obiectivelor cuprinse în programul de guvernare acceptat de Parlament. Dreptul de iniţiativă legislativă recunoscut cetăţenilor este o manifestare directă a puterii suverane a poporului.

Nu deţin dreptul de iniţiativă legislativă nici grupurile parlamentare, ca structuri politico-organizatorice ale Camerelor legislative, nici birourile permanente, nici comisiile permanente. Nici măcar comisiile speciale constituite potrivit art. 72 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi, respectiv, art. 79 alin. (1) din Regulamentul Senatului pentru elaborarea unor propuneri legislative nu au drept de iniţiativă legislativă, în acest caz, iniţiatori fiind membrii comisiilor speciale respective, în condiţiile prevăzute în art. 74 alin. (1) din Constituţie.

În continuarea dispoziţiilor constituţionale cuprinse în art. 74 alin. (1) din Legea fundamentală, regulamentele parlamentare ale celor două Camere au prevederi foarte asemănătoare referitoare la dreptul parlamentarilor de a depune iniţiative legislative, precum şi amendamente. Dreptul de amendament aparţinând parlamentarilor şi Guvernului este stipulat în regulamentele Camerelor în mai multe texte cuprinse în secţiunile referitoare la comisiile permanente şi la procedura legislativă propriu-zisă.

Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede, în acest sens, în art. 65 alin. (4) că deputaţii care nu fac parte din comisia permanentă sesizată în fond cu o iniţiativă legislativă vor putea depune amendamente pe marginea acesteia într-un anumit termen. Acelaşi regulament recunoaşte dreptul de a prezenta amendamente, deputaţilor, grupurilor parlamentare şi Guvernului [art. 99 alin. (1)].

Regulamentele parlamentare prevăd şi ipoteza convertirii procedurale a unor proiecte de lege sau propuneri legislative în amendamente. Astfel, art. 68 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor stabileşte că în cazul în care o comisie permanentă este sesizată cu mai multe iniţiative legislative care au acelaşi obiect de reglementare, prima iniţiativă înregistrată va fi reţinută ca proiect de bază, celelalte urmând să fie respinse, iar prevederile cuprinse în acestea să fie considerate ca amendamente la proiectul propus spre aprobare. Evident, se va întocmi un singur raport de admitere. Un text similar conţine şi art. 74 alin. (4) din Regulamentul Senatului.

În literatura de specialitate s-a emis opinia, potrivit căreia, susţinerea constituţională a dreptului parlamentarilor de a prezenta amendamente şi subamendamente derivă din prevederile art. 74 şi ale art. 75 din Constituţie[1]. în realitate, art. 74 din

[1] A se vedea *I. Vida*, Comentariul art. 74 din Constituţie, în *I. Muraru, S.E. Tănăsescu*, coord. Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C. H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 709. În sprijinul opiniei susţinute de Ioan Vida este jurisprudenţa Curţii Constituţionale care a reţinut că iniţiativa legislativă aparţinând deputaţilor şi senatorilor implică nu numai dreptul

Constituţie se referă doar la iniţiativa legislativă prezentată sub forma unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. Dacă suportul constituţional al depunerii iniţiativelor legislative îl reprezintă Constituţia, dreptul de a prezenta amendamente este recunoscut doar de regulamentele parlamentare, acte normative cu o forţă juridică inferioară Constituţiei şi legilor, în doctrina constituţională s-a mai susţinut că amendamentele depuse de parlamentari reprezintă un corolar al dreptului de iniţiativă legislativă[1)] sau un substitut al dreptului de iniţiativă legislativă[2)]. Aprecierea este corectă, dacă o raportăm la sistemul constituţional francez – luat, de altfel, ca reper pentru o asemenea susţinere, în care membrii Parlamentului şi Guvernul au, potrivit art. 44 din Constituţie, dreptul formal de a aduce amendamente. De asemenea, art. 40 şi 41 din Constituţia Franţei fac referiri exprese la amendamentele ce pot fi formulate de senatori şi deputaţi.

Regulamentul Senatului conţine în art. 94 alin. (1) lit. a) un text general referitor la termenul de depunere a amendamentelor, iar în art. 113 alin. (1) se menţionează că în cadrul procedurii de urgenţă, se pot prezenta în scris amendamente motivate de către senatori, grupuri parlamentare, comisii permanente şi Guvern. Din cele relatate rezultă cel puţin două concluzii:

a) natura juridică a dreptului deputaţilor şi senatorilor de a prezenta amendamente la proiectele de lege şi propunerile legislative transmise spre dezbatere şi adoptare Camerei Deputaţilor şi Senatului, este diferită de cea a dreptului constituţional de iniţiativă legislativă. Dacă dreptul de iniţiativă legislativă îşi are sursa în Constituţie, dreptul de a depune amendamente provine dintr-o voinţă regulamentară a Camerei sau, după caz, a Senatului;

b) competenţa legislativă a deputaţilor şi senatorilor, recunoscută de art. 74 alin. (1) din Constituţie, este generală. Propunerile legislative pot avea, teoretic, orice conţinut. În schimb, amendamentele sunt constrânse să se limiteze strict la conţinutul iniţiativei legislative la care se referă. Mai mult chiar, adunările legislative au dreptul să limiteze regimul amendamentelor, astfel cum s-a întâmplat la proiectul legii pentru revizuirea Constituţiei în 2003, când toate amendamentele depuse de deputaţi şi senatori în afara „temelor revizuirii" au fost automat respinse[3)].

Cu privire la conţinutul efectiv al amendamentului, este de presupus că acesta trebuie să aibă o legătură strictă cu reglementarea cuprinsă în proiectul sau în propunerea legislativă examinată în comisia permanentă sesizată în fond. Numai cu această condiţie, amendamentul ar putea fi acceptat spre examinare de către membrii comisiei. Cu alte cuvinte, amendamentul propus trebuie să se refere la aspectele juridice necesare contextului reglementării. Ca atare, ar trebui recunoscute limite

---

parlamentarilor de a depune o propunere legislativă în Parlament, ci şi dreptul acestora de a amenda orice iniţiativă legislativă aflată în dezbaterea Camerelor. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1018 din 19 iulie 2010 (M.Of. nr. 511 din 22 iulie 2010).

[1)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 673

[2)] Idem, p. 679.

[3)] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003.

formale de exercitare a dreptului de amendament pentru a se evita introducerea într-un proiect de lege sau într-o propunere legislativă a unor texte ce exced intenţiei de reglementare legislativă a iniţiatorului. Spunem aceasta, întrucât în practica legislativă sunt numeroase cazurile când la comisia permanentă sesizată în fond sunt acceptate amendamente care nu au legătură cu proiectul de lege examinat, rezultând reglementări complexe, nu numai din punct de vedere al tehnicii legislative.

În privinţa amendamentelor, mai trebuie precizat că regulamentele parlamentare stipulează anumite condiţii de formă şi termene în care acestea pot fi formulate. Astfel, de pildă, art. 99 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede că amendamentele formulate de deputaţi se depun în scris, motivat şi sub semnătura iniţiatorului la comisia sesizată în fond, cu precizarea, dacă este cazul, a grupului parlamentar din care face parte. Acelaşi regulament prevede în art. 99 alin. (4) că amendamentele Guvernului se depun numai sub semnătura unui membru al Guvernului la Biroul permanent, care le va transmite comisiei sesizate în fond cu iniţiativa legislativă la care se referă amendamentele respective.

O procedură identică este prevăzută şi în Regulamentul Senatului. Există alte numeroase dispoziţii regulamentare care se referă la depunerea şi examinarea amendamentelor în comisiile permanente şi în plenul Camerelor legislative.

Într-un singur caz, dreptul de amendament al parlamentarilor – deputaţi şi senatori – a fost limitat *ab initio*, în sensul că propunerile legislative (amendamentele) ale acestora făcute la propunerea de revizuire a Constituţiei în 2003 au fost respinse dacă nu s-au referit la domeniile şi obiectivele de revizuire stabilite anterior prin acordul politic al partidelor parlamentare. O asemenea îngrădire excede dispoziţiilor şi spiritului Constituţiei şi chiar raţionalităţii oricărui act de revizuire a unui text constituţional. În fond, opera de revizuire a Constituţiei implică un efort integral de examinare a adaptabilităţii acesteia la dinamica vieţii sociale, din care ar trebui excluse negocierile conjuncturale ale partidelor politice[1)].

În literatura de specialitate s-au formulat diferite comentarii în legătură cu distincţia între proiectele de legi şi propunerile legislative[2)]. Între cele două tipuri de iniţiative legislative există şi asemănări şi deosebiri, asupra cărora nu ne referim aici, ele fiind analizate în alte părţi ale lucrării de faţă. Subliniem doar faptul că propunerile legislative iniţiate de parlamentari şi cetăţeni sunt forme instituţionale de exprimare a suveranităţii naţionale, ele fiind acte de voinţă politică exprimată în mod direct de cetăţeni şi pe cale reprezentativă de către deputaţi şi senatori.

Spre deosebire de propunerile legislative, proiectele de lege sunt instrumente cu conţinut normativ prin intermediul cărora Guvernul intenţionează să-şi realizeze diverse obiective cuprinse în programul său de guvernare, cu sprijinul majorităţii parlamentare care îl susţine.

[1)] A se vedea, în acelaşi sens, *I. Deleanu*, Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003.

[2)] A se vedea, în acest sens: *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, p. 110; *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale de drept românesc şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 672.

Propunerile legislative sunt înaintate Biroului permanent al Camerei competente individual sau colectiv. Subiecţii de iniţiativă legislativă parlamentară nu pot fi decât deputaţii şi senatorii. Această calitate nu o pot avea comisiile permanente şi nici măcar cele speciale, înfiinţate pentru elaborarea unei propuneri legislative complexe.

Între proiecte de lege şi propunerile legislative nu există nicio deosebire, formulările diferite folosite având scopul să desemneze iniţiatorul. Propunerile trebuie însoţite de o expunere de motive şi redactate în forma cerută pentru proiectele de legi. Propunerile legislative formulate de deputaţi, care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat trebuie să se fundamenteze pe informarea cerută, în mod obligatoriu de iniţiatori, Guvernului potrivit art. 111 alin. (1) din Constituţie.

Proiectele de legi şi propunerile legislative se supun dezbaterii Parlamentului însoţite de avizul Consiliului Legislativ[1)]. În funcţie de obiectul de reglementare al iniţiativei legislative, emitentul acesteia este obligat prin lege să ceară şi avizul altor autorităţi publice, cum ar fi, de pildă, Consiliul Suprem de Apărare al Ţării, Curtea de Conturi, Consiliul Economic şi Social sau Consiliul Superior al Magistraturii. Facem precizarea că solicitarea avizului Consiliului Legislativ este o obligaţie constituţională prevăzută în art. 79 din Constituţie, iar nerespectarea acesteia atrage după sine neconstituţionalitatea legii astfel dezbătută şi votată. Cât priveşte avizele autorităţilor publice menţionate, solicitarea acestora este doar o obligaţie legală, a cărei nerespectare nu afectează, în principiu, constituţionalitatea legii[2)].

Totuşi, într-un alt dosar soluţionat în temeiul art. 146 lit. a) din Legea fundamentală, Curtea Constituţională a decis că lipsa avizului Consiliului Suprem de Apărare a Ţării contravine principiului constituţional înscris în art. 1 alin. (5) din Constituţie, potrivit căruia, în România, respectarea legilor este o obligaţie de rang constituţional[3)]. Cu alte cuvinte, dacă Legea nr. 415/2002 privind organizarea şi funcţionarea

---

[1)] A se vedea art. 3 alin. (1) din Legea nr. 73/1993 pentru înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ, republicată (M.Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004). Aceeaşi lege prevede în art. 31 alin. (3) că: „Forma finală a instrumentelor de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ şi, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, Curţii de Conturi sau Consiliului Economic şi Social". De asemenea, art. 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „în cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative iniţiatorul trebuie să solicite avizul autorităţilor interesate în aplicarea acestora, în funcţie de obiectul reglementării".

[2)] Curtea a statuat, într-un dosar pe care l-a soluţionat, că lipsa avizului autorităţilor publice implicate nu conduce în mod automat la neconstituţionalitatea legii asupra căreia acesta nu a fost dat, întrucât ceea ce prevalează constă în obligaţia Guvernului de a-l solicita. Împrejurarea că autoritatea publică care trebuie să emită un astfel de aviz, deşi i s-a solicitat, nu şi-a îndeplinit această atribuţie, constituie o înţelegere greşită a rolului său legal şi constituţional, fără a fi însă afectată constituţionalitatea legii asupra căreia nu a fost dat avizul. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 383 din 23 martie 2011 (M.Of. nr. 281 din 21 aprilie 2011).

[3)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 17 din 21 ianuarie 2015 (M.Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015) şi Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018 (M.Of. nr. 622 din 18 iulie 2018). În această ultimă decizie, Curtea Constituţională a reţinut că era obligaţia Guvernului, potrivit

Consiliului Suprem de Apărare a Țării prevede în art. 4 lit. d) pct. 1 că acest organism avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind *securitatea națională*, lipsa avizului atrage după sine neconstituționalitatea actului normativ adoptat fără avizul respectiv.

Într-un caz similar, în care Guvernul a omis să ceară avizul CSAT pentru un proiect de lege depus la Parlament în vederea dezbaterii legislative și adoptării, Curtea Constituțională sesizată tot printr-o procedură de control *a priori*, a decis că „din analiza prevederilor art. 119 din Constituție, a reglementării art. 4 lit. d) din Legea nr. 415/2002 și a dispozițiilor de lege sus-menționate, nu rezultă însă obligația obținerii vreunui aviz. Niciun text constituțional nu se referă la avizarea actelor normative inițiate sau emise de Guvern, în sensul condiționării emiterii acestora numai după obținerea vreunui aviz"[1].

Imediat după această decizie, Curtea Constituțională, sesizată cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvern, generat între altele și de omisiunea Guvernului de a cere un aviz de specialitate din partea CSAT pentru un proiect de lege depus la Parlament în procedură legislativă, și-a reiterat poziția exprimată în Decizia nr. 39 din 30 ianuarie 2008 și a constatat că nici prevederile constituționale ale art. 119 din Legea fundamentală „și nici vreun alt text constituțional nu se referă la avizarea actelor normative inițiate sau emise de Guvern, în sensul condiționării emiterii lor numai după obținerea vreunui aviz"[2].

Observăm aici două poziții de principiu ale Curții Constituționale diametral opuse. Potrivit primei poziții, formulate în Decizia nr. 383 din 23 martie 2011 (M.Of. nr. 281 din 21 aprilie 2011), precum și în Decizia nr. 39 din 30 ianuarie 2008 și, respectiv, Decizia nr. 97 din 7 februarie 2008, nesolicitarea de către Guvern a avizului pe care trebuie să-l dea autoritatea publică competentă, potrivit art. 31 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, nu afectează constituționalitatea legii. Potrivit celei de a doua poziții, exprimate în Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018 (M.Of. nr. 622 din

---

art. 4 lit. d) pct. 1 din Legea nr. 415/2002, precum și dispozițiilor art. 9 și 31 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 să ceară avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării atunci când a elaborat proiectul Legii privind asigurarea unui nivel comun ridicat de securitate a rețelelor și sistemelor informatice. În considerentele Curții Constituționale pe care se întemeiază decizia amintită, aceasta a arătat că „deși norma constituțională exprimând rolul Consiliului Suprem de Apărare a Țării de coordonare unitară a activităților care privesc securitatea națională nu face nicio referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc securitatea națională este tratată în Legea nr. 415/2002, mai sus menționată, și care reprezintă o reflectare a normei constituționale consacrate de art. 119 din Legea fundamentală. De aceea, indiferent că este vorba de o competență acordată prin lege sau direct prin textul Constituției, autoritățile sunt obligate să o aplice și să o respecte în virtutea art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie".

[1] A se vedea decizia Curții Constituționale nr. 39 din 30 ianuarie 2008 (M.Of. nr. 122 din 15 februarie 2008).

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 97 din 7 februarie 2008 (M.Of. nr. 169 din 5 martie 2008).

18 iulie 2018), pentru același motiv (nesolicitarea de către Guvern a avizului Consiliului Suprem de Apărare a Țării), Curtea a constatat neconstituționalitatea legii. Rezultă, așadar, că instanța de contencios constituțional a pronunțat mai multe decizii contradictorii deși dosarele pe care le-a soluționat conțineau același motiv pentru care Curtea Constituțională a fost sesizată: lipsa solicitării avizului CSAT.

Avizul trebuie dat în termenul stabilit de Biroul permanent sau de comisia permanentă a Camerei care l-a solicitat. Desfășurarea procedurii legislative nu poate fi împiedicată de lipsa avizului[1)].

Avizul Consiliului Legislativ este consultativ și are ca obiect concordanța reglementării legii cu dispozițiile constituționale, precum și natura legii; înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor dintre prevederile proiectului de lege sau ale propunerii legislative și asigurarea caracterului complet al acestora, inclusiv respectarea normelor de tehnică legislativă; prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare prin identificarea dispozițiilor legale, care având același obiect de reglementare urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite. Și avizele celorlalte autorități publice competente au caracter consultativ.

Potrivit art. 15 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, propunerile legislative trebuie să fie însoțite de o fișă financiară privind implicațiile bugetare ale acesteia[2)]. În cazul în care propunerile legislative cuprind dispoziții care implică modificări bugetare, ele trebuie să fie însoțite de informarea transmisă de Guvern, prin care acesta își exprimă poziția față de prevederile respective. Solicitarea informării din partea Guvernului este o obligație constituțională, care decurge din art. 111 din Constituție și are rolul de a investiga – înainte de adoptarea propunerii legislative – sursele financiare pentru aplicarea legii respective sau, după caz, dacă acceptă să se formeze o nouă sursă de venit la buget (fie de stat, fie la cel al asigurărilor sociale de stat).

De asemenea, în privința propunerilor legislative este necesar ca președintele Camerei sesizată cu o astfel de inițiativă, să solicite Guvernului un punct de vedere cu privire la conținutul acesteia. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 92 alin. (3) că punctul de vedere ce va fi transmis de Guvern poate să conțină și amendamente. Trebuie precizat că atât avizele de specialitate, cât și informarea și punctul de vedere ale Guvernului au caracter consultativ pentru comisia ce urmează a fi sesizată în fond.

În cazul propunerilor legislative inițiate de cetățeni, președintele Camerei, înainte de distribuirea lor la deputați sau, după caz, senatori și sesizarea în fond a comisiei

---

[1)] Art. 92 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că în cazul în care Consiliul Legislativ sau Guvernul nu transmite, în termen de 15 zile de la solicitare, avizul, punctul de vedere sau informarea, după caz, Biroul permanent va stabili comisia sesizată în fond, comisiile de aviz, termenul de depunere a raportului pentru propunerea legislativă respectivă, trimițând proiectul pentru dezbatere și întocmirea raportului.

[2)] Art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002) stabilește un regim derogatoriu de la dispozițiile cuprinse în art. 111 alin. (1) din Constituție, întrucât instituie obligația parlamentarilor să elaboreze, cu sprijinul Ministerului Finanțelor Publice sau al altor instituții implicate, fișa financiară pentru propunerile legislative.

permanente competente, va solicita Curţii Constituţionale verificarea îndeplinirii condiţiilor constituţionale pentru exercitarea iniţiativei legislative. Nu pot fi obiect al iniţiativei legislative cetăţeneşti problemele fiscale, actele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea.

În ceea ce priveşte legile constituţionale, acestea pot fi iniţiate în concordanţă cu art. 150 din Constituţie, de Preşedintele României, la propunerea Guvernului, de cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor, precum şi de cel puţin 500.000 de cetăţeni cu drept de vot provenind din cel puţin jumătate din judeţele ţării, în fiecare dintre ele sau în municipiul Bucureşti trebuind să fie înregistrate cel puţin 20.000 de semnături în sprijinul iniţiativei de revizuire a Constituţiei.

Toate proiectele şi propunerile legislative se înregistrează în ordinea prezentării lor şi sunt aduse la cunoştinţa Camerei, prin preşedintele acesteia, prin anunţarea titlului, a iniţiatorului şi a comisiilor sesizate pentru examinarea în fond şi pentru avizare precum şi a termenului de depunere a raportului. Ele se imprimă şi se distribuie deputaţilor, respectiv, senatorilor, de îndată.

2.5. Examinarea în comisiile permanente

După ce au fost distribuite membrilor Camerei, proiectele şi propunerile legislative se trimit de îndată de către biroul permanent spre dezbatere şi avizare comisiilor permanente competente. Comisia permanentă sesizată în fond examinează în detaliu proiectul de lege sau propunerea legislativă în termenul stabilit de biroul permanent.

După examinarea proiectului sau a propunerii legislative, comisia permanentă sesizată în fond întocmeşte un raport care va cuprinde propuneri cu privire la adoptarea sau, după caz, modificarea ori respingerea proiectului sau a propunerii legislative examinate. Raportul se transmite biroului permanent, care va asigura multiplicarea şi difuzarea acestuia Guvernului, deputaţilor şi iniţiatorilor. Iniţiatorul proiectului sau al propunerii legislative poate să-şi retragă proiectul sau propunerea până la înscrierea sa pe ordinea de zi.

Proiectele şi propunerile legislative avizate se supun dezbaterii Camerei în succesiunea prevăzută pe ordinea de zi aprobată. La Camera Deputaţilor, membrii acesteia, grupurile parlamentare sau Guvernul au dreptul de a prezenta amendamente motivate în scris, care se transmit comisiei sesizate în fond într-un termen ce nu poate fi mai mic de jumătate din termenul stabilit de biroul permanent pentru întocmirea raportului. Termenul se socoteşte de la anunţarea în plen a iniţiativei legislative. Amendamentele se supun examinării comisiilor competente, iar concluziile acestora se adaugă la raportul întocmit anterior.

În afară de comisia sesizată în fond, poate fi sesizată şi o altă comisie permanentă care va întocmi, în acest caz, doar un aviz. Se poate întâmpla ca o comisie sesizată în fond să se considere necompetentă şi să solicite biroului permanent să sesizeze o altă comisie. De asemenea, se poate ivi un conflict de competenţă între două comisii permanente, fiecare dintre ele socotindu-se competentă să examineze în fond proiectul sau propunerea respectivă.

Comisia care se consideră competentă să examineze în fond sau să avizeze o iniţiativă legislativă, se poate adresa, în acest sens, biroului permanent în termen de

cel mult 5 zile de la sesizarea comisiei de fond cu inițiativa legislativă respectivă. Și în acest caz revine biroului permanent sarcina să soluționeze conflictul. Dacă biroul permanent refuză să aprobe cererea unei comisii de a fi sesizată pentru a examina în fond o inițiativă sau de a întocmi doar un aviz, Camera este cea care va hotărî. În cazul în care comisia examinează în fond mai multe proiecte de lege și propuneri legislative care au același obiect de reglementare, va întocmi un singur raport.

2.6. Dezbaterea în plenul fiecărei Camere

Această etapă cuprinde, de fapt, două faze: dezbaterea generală (foarte scurtă) și dezbaterea pe articole. Dezbaterea generală urmărește să facă cunoscute ideile de bază ale proiectului, ca și observațiile de esență ce i se pot aduce.

Dezbaterea generală a proiectului de lege sau a propunerii legislative este precedată de prezentarea de către inițiator a motivelor care au condus la promovarea proiectului, precum și a raportului comisiei permanente de către președintele acesteia sau de un raportor desemnat de comisie.

Regulamentul Senatului prevede în art. 102 alin. (2) că pentru dezbaterea generală a proiectului sau a propunerii legislative fiecare grup parlamentar poate să-și desemneze un singur reprezentant care va prezenta poziția grupului față de conținutul proiectului sau propunerii legislative. Regulamentul Camerei Deputaților prevede că fiecare grup parlamentar poate să desemneze doi reprezentanți pentru a prezenta poziția grupului. Președintele Camerei dă cuvântul reprezentanților grupurilor parlamentare în ordinea înscrierii. El poate propune Camerei limitarea timpului destinat dezbaterii generale. Inițiatorul proiectului sau al propunerii legislative are dreptul să ia cuvântul înainte de încheierea dezbaterii generale.

La sfârșitul dezbaterii generale, inițiatorul proiectului de lege sau al propunerii legislative, precum și raportorul din partea comisiei permanente care a întocmit raportul, mai pot lua cuvântul o dată.

În faza dezbaterii generale a proiectului sau a propunerii legislative nu pot fi propuse amendamente. Cu totul excepțional, Regulamentul Senatului permite, în art. 104 alin. (2), că pot fi admise prin votul majorității senatorilor, amendamente și în timpul dezbaterii în plen a proiectului de lege sau a propunerii legislative.

Dacă prin raportul comisiei sesizate în fond se propune respingerea proiectului sau a propunerii legislative, după încheierea dezbaterii generale, președintele cere Camerei să se pronunțe prin vot.

La Camera Deputaților se trece la dezbaterea pe articole a proiectului sau a propunerii legislative, numai în cazul în care în raportul comisiei sesizate în fond există amendamente admise sau respinse. Deputații pot lua cuvântul pentru a-și exprima punctul de vedere. De asemenea, va putea lua cuvântul și reprezentantul Guvernului sau al inițiatorului. Dacă consideră că parlamentarii sunt edificați asupra unui articol, președintele Camerei poate supune, spre aprobare, sistarea discuțiilor la articolul dezbătut.

În cursul luărilor de cuvânt, amendamentele privind problemele de redactare sau alte aspecte mai puțin importante pot fi prezentate și oral. Este obligatoriu însă ca amendamentele să se refere la conținutul unui singur articol. Discutarea articolelor

începe cu amendamentele. În cursul dezbaterilor, membrii Camerei, Guvernul sau grupurile parlamentare pot pune în discuţie amendamentele respinse de comisia sesizată în fond sau amendamentele depuse la comisie, în conformitate cu prevederile regulamentului, dar care nu figurează în raportul acesteia. Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede că în plenul acesteia se pot formula amendamente de corelare tehnico-legislativă, gramaticale sau lingvistice.

Când dezbaterea amendamentelor relevă consecinţe importante asupra proiectului sau propunerii legislative, preşedintele Camerei Deputaţilor poate trimite textele în discuţie comisiei sesizate în fond. Aceeaşi procedură este prevăzută în art. 109 din Regulamentul Senatului. În acest caz, autorii amendamentelor au dreptul să fie ascultaţi în cadrul comisiei. Acelaşi drept îl au şi reprezentanţii Guvernului. Discutarea amendamentelor începe cu cele prin care se propune eliminarea unora din textele cuprinse în articolul supus dezbaterii şi continuă cu cele privind modificarea sau completarea acestuia.

În cazul în care există mai multe amendamente de acelaşi fel, ele se supun la vot în ordinea în care au fost prezentate, începând cu cele cuprinse în raportul comisiei sesizate în fond. Camera va pronunţa prin vot distinct asupra fiecărui amendament, în afară de cazul în care adoptarea unuia exclude acceptarea celorlalte. Se supun dezbaterii şi votului Camerei numai articolele la care s-au făcut amendamente. Textele articolelor şi amendamentelor se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi. Votul final priveşte ansamblul reglementării.

Regulamentele permit şi o procedură de urgenţă care are drept scop să faciliteze adoptarea mai rapidă a unui proiect de lege sau propuneri legislative. De acelaşi regim beneficiază şi unele ordonanţe adoptate de Guvern pe bază de abilitare. Procedura de urgenţă în Camere poate fi cerută de Guvern sau declanşată din proprie iniţiativă de Camera respectivă.

Cererea Guvernului şi propunerile biroului permanent, ale grupurilor parlamentare sau ale comisiilor permanente se supun aprobării comitetului ordinii de zi. În privinţa Senatului, cererea Guvernului şi propunerile biroului permanent sau ale comisiilor permanente se supun aprobării Senatului.

Aprobarea procedurii de urgenţă se face cu votul majorităţii senatorilor prezenţi. Ordonanţele de urgenţă emise de Guvern se supun de drept aprobării Camerei Deputaţilor sau Senatului în procedură de urgenţă. De aceeaşi procedură beneficiază şi proiectele de lege referitoare la armonizarea legislaţiei României cu cea a Uniunii Europene şi a Consiliului Europei, precum şi cele necesare îndeplinirii obligaţiilor României în calitate de ţară membră a NATO.

Deputaţii, grupurile parlamentare sau Guvernul pot prezenta amendamente în scris, motivate, care se trimit comisiei sesizate în fond, într-un termen care nu poate fi mai mic de jumătate din termenul stabilit de Biroul permanent pentru predarea raportului. Termenul se socoteşte de la aprobarea procedurii de urgenţă. În acelaşi interval de timp, avizul Consiliului Legislativ se va trimite comisiei sesizate în fond.

După primirea raportului comisiei sesizate în fond, biroul permanent înscrie cu prioritate în proiectul ordinii de zi proiectul de lege sau propunerea legislativă şi trece la dezbaterea pe articole. La discutarea fiecărui articol la care s-au făcut amenda-

mente nu mai pot fi depuse noi amendamente şi pot lua cuvântul pentru a-şi exprima punctul de vedere, în limita unei perioade de timp stabilite de Cameră, reprezentantul Guvernului, iniţiatorul, autorii amendamentelor depuse la comisia sesizată în fond şi câte un deputat, respectiv senator desemnat de fiecare grup parlamentar. În timpul dezbaterilor nu pot fi prezentate amendamente.

Dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în procedură de urgenţă nu poate depăşi durata de timp aprobată de Cameră, la propunerea preşedintelui acesteia, după consultarea biroului comisiei sesizate în fond. În situaţia în care timpul stabilit s-a epuizat, dezbaterea se încheie şi preşedintele Camerei supune votului fiecare amendament cuprins în raportul comisiei sesizate în fond şi fiecare articol amendat, după care se va proceda la votarea finală a proiectului de lege sau a propunerii legislative.

2.7. Procedura de vot

Legile, hotărârile şi moţiunile se adoptă de Senat şi Camera Deputaţilor prin vot. Votul deputatului este personal şi poate fi deschis sau secret. Votul deschis se exprimă prin ridicarea mâinii, prin ridicarea în picioare, prin apel nominal sau prin mijloace electronice. Votul prin ridicarea mâinii sau prin ridicarea în picioare are următoarele semnificaţii: pentru, contra sau abţinere. Votul secret se exprimă prin buletine de vot, prin bile sau prin mijloace electronice.

Camera hotărăşte, la propunerea preşedintelui sau a unui grup parlamentar, ce modalitate de vot va folosi, în afară de cazul în care prin regulament se stabileşte o anumită procedură de vot.

Votul prin apel nominal se desfăşoară astfel: preşedintele explică obiectul votării şi sensul cuvintelor: „pentru" şi „contra"; unul dintre secretari dă citire numelui şi prenumelui deputaţilor; fiecare deputat răspunde: „pentru" sau „contra". După terminarea apelului se repetă numele şi prenumele deputaţilor care nu au răspuns.

Votul prin bile se desfăşoară astfel: în faţa preşedintelui Camerei Deputaţilor se aşează o urnă albă şi una neagră. Deputaţii vin pe rând la urne, după ce primesc de la secretari câte două bile, una albă şi una neagră, pe care le introduc în cele două urne. Bila albă introdusă în urna albă şi bila neagră introdusă în urna neagră înseamnă vot „pentru", iar bila neagră introdusă în urna albă şi bila albă introdusă în urna neagră înseamnă vot „contra".

Constatarea rezultatului votului, la încheierea scrutinului se va face în prezenţa membrilor biroului permanent.

Votul prin mijloace electronice se realizează prin conectarea unuia din contactele care reprezintă „vot pentru", „vot împotrivă" sau „abţinere". Rezultatul votului electronic se afişează prin dispoziţia preşedintelui Camerei. În cazul în care preşedintele Camerei, asistat de cei doi secretari, constată existenţa unor defecţiuni în conectarea circuitelor, el poate cere repetarea votului electronic sau înlocuirea acestuia cu altă procedură de vot. Dispozitivul care permite deputatului accesul la mijloacele electronice de vot este personal.

Votul cu buletine de vot se foloseşte, în general, pentru aprobarea unor numiri în funcţii publice.

Înainte de votare, președintele poate cere verificarea cvorumului prin apel nominal sau prin numărare de către secretari. Deputații, respectiv, senatorii care nu-și exercită dreptul de vot, dar care au fost prezenți în sala de ședințe, intră în numărul regulamentar de stabilire a cvorumului. Dacă în sala de ședințe nu se află majoritatea deputaților, președintele amână votarea până la întrunirea cvorumului legal.

În cursul votării nu se poate acorda deputaților dreptul de a lua cuvântul. Proiectele de legi și propunerile legislative respinse de Cameră nu pot fi readuse în discuția acesteia în cursul aceleiași sesiuni.

Proiectele de legi și propunerile legislative adoptate de o Cameră se semnează de președintele acesteia și se înaintează celeilalte Camere în vederea dezbaterii și adoptării. Guvernul va fi înștiințat despre aceasta. Structura bicamerală a Parlamentului obligă Camerele legislative să adopte inițiativa legislativă în aceeași formă. Forma finală unitară a legii dezbătute și adoptate de Parlament este o condiție de constituționalitate a acesteia, care privește exclusiv modul de adoptate al acesteia[1)].

Proiectele de legi sau propunerile legislative adoptate de o Cameră și respinse de cealaltă se supun unei noi dezbateri în Camera care le-a adoptat, după care se trimit celeilalte Camere în vederea unei noi dezbateri. O nouă respingere este definitivă.

În principiu, după exprimarea votului final asupra unei legi se poate considera că responsabilitatea Parlamentului cât privește funcția sa legislativă se încheie, legea

---

[1)] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că diferențele de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptat de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se deosebește în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare, or legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului [Decizia Curții Constituționale nr. 710 din 6 mai 2009 (M.Of. nr. 358 din 28 mai 2009)].

Într-o altă decizie, Curtea a reținut că există „două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată camera decizională, cu eliminarea, de fapt, a primei camere sesizate în procesul legislativ". [Decizia Curții Constituționale nr. 624 din 26 octombrie 2016 (M.Of. nr. 937 din 22 noiembrie 2016)]. În aceeași decizie, Curtea a statuat că în Camera decizională nu se poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. În Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018 (M.Of. nr. 373 din 2 mai 2018), Curtea a reținut că ambele Camere trebuie să aibă în vedere, între altele, și scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorului inițiativei legislative sau de filozofie, de concepție originală a actului normativ. Competența funcțională diferită a Camerelor, în funcție de natura inițiativei legislative, creează vulnerabilitate funcției legislative a Parlamentului, îndeosebi în situațiile în care Camera de reflecție adoptă proiectul de lege sau propunerea legislativă în mod tacit, iar Camera decizională o adoptă cu multe amendamente suplimentare.

adoptată fiind semnată de președinții Camerelor, trimisă autorităților care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) din Constituție și depusă la secretarii generali ai celor două Camere. Cu alte cuvinte, legea nu poate fi repusă pe ordinea de zi a Camerei decizionale sub niciun motiv. Această concluzie rezultă din textul art. 75 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia „După adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere, care va decide definitiv"[1]. În practica parlamentară pot însă să apară situații urgente în care s-ar impune reluarea dezbaterilor și, eventual, discutarea și adoptarea unor amendamente noi. Pentru astfel de cazuri, regulamentele parlamentare ar trebui să găsească soluții, având în vedere că Parlamentul este suveran și exercită funcția de unic legiuitor al statului român.

2.8. Medierea

Revizuirea Constituției în 2003 a eliminat procedura medierii, care se declanșa în situația în care una dintre Camere adopta un proiect de lege într-o formă redacțională diferită de cea adoptată de cealaltă Cameră. Procedura de mediere s-a menținut, însă, pentru eliminarea divergențelor de redactare în cazul legilor adoptate înainte de revizuirea Constituției, pentru definitivarea procesului legislativ de adoptare a acestora precum și în procesul de adoptare a legilor constituționale. În prezent, procedura de mediere a căpătat o importanță documentară. Cu toate acestea, Regulamentul Camerei Deputaților prevede o procedură de mediere în art. 138-140.

Cel puțin teoretic trebuie admisă posibilitatea ca o Cameră să adopte proiectul unei legi sau o propunere într-o anumită formă, care să difere, mai mult sau mai puțin, de cea adoptată de cealaltă Cameră. Acesta este un risc al bicameralismului.

Într-o asemenea situație se declanșează o procedură de soluționare prin mediere (compromis) a divergențelor dintre formele aceluiași proiect adoptat de Camera Deputaților și Senat.

Procedura de mediere mai este cunoscută sub denumirea de „naveta legislativă". Procedura de mediere se inițiază de comun acord de președinții celor două Camere și se derulează prin intermediul unei comisii mixte paritare. Comisia de mediere nu poate lua în discuție texte legale votate în aceeași formă de cele două Camere. De altfel, Curtea Constituțională a decis în practica sa jurisdicțională că raportul comisiei de mediere trebuie să se refere exclusiv la textele proiectului de lege adoptate într-o redactare diferită de cele două Camere ale Parlamentului.

---

[1] Pe cale controlului de constituționalitate declanșat *a priori*, Curtea Constituțională a decis că având în vedere interpretarea literală a textului constituțional de referință, adică a art. 75 alin. (3) din Legea fundamentală, rezultă că este exclusă, din punct de vedere constituțional, o reluare a dezbaterilor și a votului asupra unei legi asupra căreia Camera decizională a decis definitiv. Ca rezultat al acestui vot, proiectul sau propunerea legislativă devine lege, aceasta este semnată de președinții celor două Camere ale Parlamentului și trebuie să urmeze parcursul procedural constituțional, în sensul trimiterii la promulgare, în condițiile art. 77 alin. (1) din Constituție. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 128 din 6 martie 2019 (M.Of. nr. 189 din 8 martie 2019).

Comisia va încerca eliminarea divergenţelor dintre texte adoptând prin vot o formulare convenabilă Camerelor. În cadrul medierii sunt posibile practic două posibilităţi constructive: să se accepte textul adoptat de una dintre Camere sau să se propună un text comun al Comisiei. Propunerile Comisiei de mediere se înscriu într-un raport care este supus dezbaterii şi adoptării celor două Camere în mod separat.

În cazul în care Camera Deputaţilor şi Senatul aprobă raportul Comisiei de mediere, legea se trimite Preşedintelui României spre promulgare. Dacă comisia de mediere nu ajunge la un acord cu privire la problemele aflate în divergenţă, sau în cazul în care una dintre ele nu aprobă raportul comisiei, în tot sau în parte, textele rămase în divergenţă se supun dezbaterii Camerelor în şedinţă comună şi se va decide prin vot.

2.9. Promulgarea legii

Promulgarea este actul prin care Preşedintele României autentifică şi învesteşte legea adoptată de Parlament cu autoritate dispunând publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I. Ca act juridic, promulgarea exprimă dreptul puterii executive de a supune actul adoptat de puterea legislativă unui control atât din punct de vedere al naturii dispoziţiilor cuprinse în lege, cât şi din punct de vedere al constituţionalităţii acesteia. Trebuie reţinut că Preşedintele nu poate refuza promulgarea pur şi simplu. Refuzul nejustificat de promulgare poate fi considerat o abatere a Preşedintelui de la una dintre îndatoririle sale constituţionale. Prerogativa constituţională a Preşedintelui României de examinare a conţinutului legii adoptate de Parlament se întemeiază pe art. 80 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia Preşedintele veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice.

În ceea ce priveşte termenul de lege, trebuie precizat că sunt supuse promulgării doar legile organice şi cele ordinare. Din economia art. 77 care reglementează instituţia promulgării se desprinde, pe cale de consecinţă, ideea că toate celelalte acte pe care le adoptă Camerele, în comun sau separat, nu trebuie supuse procedurii promulgării.

Promulgarea se face prin decret semnat de Preşedinte. În vederea promulgării, prevede art. 77 din Constituţie, legea se trimite Preşedintelui României. Promulgarea se poate face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii.

Legea va fi trimisă spre promulgare de Preşedintele Camerei Deputaţilor. Constituţia nu prevede însă un termen în care legea trebuie trimisă Preşedintelui României. Simpla logică juridică ar impune că obligaţia de trimitere a legii începe din momentul în care cea de a doua Cameră a adoptat legea în forma în care a fost adoptată de prima Cameră.

Oricum, se poate reţine că obligaţia de trimitere a legii spre promulgare se naşte pe data aprobării sale de către cele două Camere.

Art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată, prevede însă – pentru raţiuni practice privind posibilitatea de declanşare a jurisdicţiei constituţionale – că în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului şi Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, precum şi Avocatului Poporului şi se depune la secretarul general de la Camera Deputaţilor şi

de la Senat. Termenul de 5 zile de reduce la 2 zile dacă legea a fost adoptată cu procedură de urgență.

Rolul acestei prorogări a momentului trimiterii legii Președintelui României spre promulgare constă în asigurarea ca toți factorii care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională să poată face, dacă doresc, acest lucru. Ca atare, timp de 5 zile de la adoptarea legii, aceasta nu se trimite spre promulgare.

Înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului o singură dată reexaminarea legii. Motivele reținute de Președinte pentru reexaminare sunt lăsate la latitudinea acestuia. Ele pot fi de legalitate, dar și de oportunitate. De asemenea, Președintele poate sesiza Curtea Constituțională cerând verificarea constituționalității legii. În aceste două cazuri, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea Deciziei Curții Constituționale prin care i s-a confirmat constituționalitatea.

Odată promulgată, legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau de la o dată prevăzută în textul ei.

2.10. Proceduri legislative speciale

Regulamentele parlamentare conțin dispoziții speciale în cazul în care, înainte de promulgare, legea a făcut obiectul unui control anterior de constituționalitate, declanșat potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, iar Curtea Constituțională a constatat că prevederi din legea criticată sau legea în ansamblul său încalcă Constituția. Art. 134 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede, în acest sens, că în cazurile de neconstituționalitate constatate potrivit art. 146 lit. a) din Constituție și în situația în care Camera a examinat și adoptat inițiativa legislativă ca primă Cameră sesizată, după publicarea deciziei Curții Constituționale, Biroul permanent va sesiza Comisia juridică, de disciplină și imunități și Comisia permanentă care a întocmit raportul în vederea reexaminării prevederilor declarate neconstituționale pentru a fi puse în concordanță cu dispozițiile Legii fundamentale.

În cazul în care Senatul a fost prima Cameră sesizată, va fi sesizată Comisia pentru constituționalitate urmând ca aceasta să întocmească un raport, în termenul fixat de biroul permanent. Raportul va cuprinde propuneri pentru punerea de acord a prevederilor cărora Curtea le-a constatat neconstituționalitatea cu dispozițiile Constituției

Odată întocmit, raportul se înscrie cu prioritate pe ordinea de zi a plenului, urmând să intre în dezbaterea acestuia. Reexaminarea privește doar dispozițiile a căror neconstituționalitate a fost constatată. În cazul în care se impun corelări tehnico-legislative, acestea vor fi operate cu aprobarea plenului fiecărei Camere.

Pe parcursul procedurii de reexaminare Camerele nu au dreptul să aducă amendamente noi sau să modifice texte din lege care nu au făcut obiectul controlului de constituționalitate, ori nu au nicio legătură cu decizia pronunțată de Curtea Constituțională.

În cazul în care prin decizia pronunțată, Curtea constată că legea criticată este neconstituțională în ansamblul său, procesul legislativ încetează[1]. Practic, nu se mai

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 308 din 28 martie 2012 (M.Of. nr. 309 din 9 mai 2012).

pune problema unei reexaminări, ci, eventual, reluarea procesului legislativ cu parcurgerea tuturor fazelor procedurii legislative[1)].

O altă procedură legislativă specială este reexaminarea legii în urma cererii făcute de Preşedintele României, în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituţie[2)]. Procedura de reexaminare începe în prima Cameră sesizată, după care este transmisă celeilalte, care va decide definitiv. Camerele Parlamentului pot să-şi însuşească observaţiile Preşedintelui României şi, în consecinţă, să modifice sau completeze legea în sensul cerut în cererea de reexaminare, pot să respingă obiecţiile Preşedintelui şi să adopte legea în forma trimisă la promulgare, pot să respingă legea [art. 137 alin. (3) lit. a), b), c) din Regulamentul Camerei Deputaţilor].

Obiecţiile formulate în cererea de revizuire pot fi şi parţial acceptate, situaţie în care celelalte obiecţii sunt respinse. Este evident că raportul comisiei va cuprinde toate amendamentele admise şi respinse la articolele la care se face trimitere în cererea Preşedintelui României.

2.11. Publicarea în Monitorul Oficial Partea I

Publicarea legii în colecţia oficială a statului este o condiţie de validitate şi chiar de existenţă a acesteia. O lege nu există pentru destinatarii săi dacă nu este publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I. Constituţia nu a condiţionat existenţa legii de publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I. O asemenea condiţionare este stabilită în Legea fundamentală doar în privinţa decretelor Preşedintelui României şi a actelor normative emise de Guvern. Art. 108 alin. (4) din Constituţie prevede, în acest sens, că nepublicarea hotărârii sau a ordonanţei atrage inexistenţa acesteia. O reglementare identică este prevăzută în art. 100 alin. (1) din Constituţie, cu referire la decretele emise de Preşedintele republicii.

Art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, prevede că în vederea intrării lor în vigoare, legile şi celelalte acte normative adoptate de Parlament se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Alin. (3) al aceluiaşi articol stabileşte că legile se publică imediat după promulgare, însoţite de actul (decretul) prin care au fost promulgate. După promulgare, legea primeşte un număr într-un registru curent ţinut anual de Secretariatul general al Camerei Deputaţilor şi se transmite Monitorului Oficial al României în vederea publicării. Celelalte acte normative, adoptate de Parlament, se publică sub semnătura preşedinţilor celor două Camere.

Sunt situaţii când, potrivit voinţei legislative a Parlamentului, exprimată expres în cuprinsul legii, anumite dispoziţii ale acesteia intră în vigoare la alte date decât cea la care chiar legea în cauză a început să se aplice. În alte situaţii, este posibil să se prevadă în cuprinsul legii că aceasta, deşi publicată în Monitorul Oficial, urmează să

[1)] A se vedea decizia Curţii Constituţionale nr. 308 din 28 martie 2012 (M.Of. nr. 309 din 9 mai 2012).

[2)] A se vedea art. 137 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 151 alin. (1) din Regulamentul Senatului

intre în vigoare la o dată ce va fi stabilită în cuprinsul unei viitoare legi. Astfel, Legea nr. 286/2009 pentru adoptarea Codului penal al României[1)] prevede în art. 446 alin. (1) că noul Cod penal intră în vigoare la data care va fi stabilită în legea pentru punerea în aplicare a acestuia. Acelaşi text prevede, ca o măsură de excepţie, că alin. (2) şi (3) ale art. 446 C.pen. intră în vigoare la 4 zile de la data publicării legii în Monitorul Oficial al României, Partea I.

§3. Funcţia de informare

3.1 Legitimitatea şi conţinutul funcţiei de informare a Parlamentului

Ca organism de deliberare, indiferent care ar fi natura actului prin care se materializează deliberarea sau domeniul vieţii sociale în care se deliberează (economic, fiscal, juridic, cultural, apărarea mediului, protecţie socială ş.a.), Parlamentul trebuie să aşeze la baza deciziei sale politice date, informaţii politice şi ştiinţifice certe. Aceste date şi informaţii formează fundamentul teoretic şi ştiinţific al deciziei politice a Parlamentului fiind încorporate în conţinutul propriu-zis al deciziei sale şi în acelaşi timp reflectate în forma pe care o îmbracă aceasta.

Decizia Parlamentului trebuie să aibă un real caracter politic şi ştiinţific într-un dublu sens: decizia politică să aibă un conţinut ştiinţific şi, totodată, să răspundă unei nevoi sociale reale.

Funcţia de informare a Parlamentului sau a Camerelor, inclusiv a comisiilor, ca şi a parlamentarilor, nu are un scop în sine. Ea reprezintă condiţia asigurării eficienţei actului de legiferare, ca şi a actului de control parlamentar. Textul constituţional care constituie temeiul funcţiei de informare a Parlamentului României este art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală. Potrivit textului menţionat, Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor, sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora.

În ceea ce ne priveşte, considerăm că dreptul de informare al membrilor Camerei Deputaţilor şi ai Senatului şi, într-un sens mai general, funcţia de informare a Parlamentului nu se limitează la un simplu control parlamentar. În exercitarea mandatului, senatorii şi deputaţii au nevoie de un pachet documentar complex, cuprinzând informaţii certe, rapoarte, date statistice, evaluări economice, sociale etc., nu, îndeosebi, în calitate de membri ai unei comisii de anchetă ori pentru a pregăti întrebări şi interpelări, ci, mai ales, pentru a elabora propuneri legislative. De aceea, considerăm că funcţia de informare a Parlamentului are o sferă mai largă decât cea rezultată din art. 111 din Constituţie. Dintr-o perspectivă tehnicistă se poate aprecia chiar, că întreaga activitate parlamentară finalizează un efort de informare. Numai astfel voinţa politică devine eficientă.

[1)] M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009.

Se poate considera că această funcție constă în culegerea, selectarea și prelucrarea de informații, date, documente necesare înfăptuirii prerogativelor constituționale ale forului legislativ.

Nu contează modalitatea practică în care Parlamentul solicită sau primește informații și nici cea de prelucrare și materializare a acestora în decizii politice. Evident, se presupune că modalitatea aleasă pentru informare, atât în ceea ce privește solicitarea informațiilor de către Parlament, cât și transmiterea acestora se înscrie în cadrul constituțional și legal prescris. Trebuie reținut că solicitarea sau primirea informațiilor reprezintă o prerogativă constituțională a Parlamentului sau a celor două Camere legislative.

Formele sau instrumentele principale prin care se poate înfăptui funcția de informare sunt: petițiile adresate de cetățeni; solicitarea de informații de către Camere și întrebările sau interpelările adresate de senatori și deputați membrilor Guvernului. Camerele pot primi, de asemenea, informații prin intermediul comisiilor de anchetă, al declarațiilor de politică generală prezentate în cadrul Parlamentului de primul-ministru ș.a.

O modalitate regulamentară de solicitare sau de primire de către Cameră sau de comisiile parlamentare a unor informații necesare derulării procesului legislativ sau exercitării controlului constă și în invitarea unor specialiști la ședințele în plen sau ale comisiilor. Aceștia pot oferi informații utile exercitării atribuțiilor parlamentare.

O altă cale de transmitere a informațiilor este prezentarea de către unele autorități publice specializate a unor rapoarte proprii. Ne referim în acest caz la rapoartele Avocatului Poporului, ale Curții de Conturi pe care acestea sunt datoare să le prezinte anual Parlamentului sau la cererea Camerelor. Unele date și informații conținute în aceste rapoarte pot constitui punctul de plecare al unor propuneri legislative. În ceea ce privește petițiile, Constituția prevede în art. 51 că cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții, prin urmare și Camerei Deputaților sau Senatului.

În continuarea dispozițiilor constituționale, cele două Regulamente ale Camerelor stabilesc în detaliu cadrul legal de primire și soluționare a petițiilor adresate Camerei Deputaților și Senatului. În prelungirea normelor constituționale, cele două Regulamente ale Camerelor legislative cuprind dispoziții de detaliu care stabilesc cadrul de soluționare a petițiilor adresate acestora. Regulamentul Senatului prevede că petițiile se pot adresa atât acestei Camere, cât și senatorilor.

Deși Regulamentul Camerei Deputaților nu prevede că petițiile pot fi adresate și deputaților, considerăm că această posibilitate ar fi trebuit să fie admisă. În fond, prin intermediul petițiilor se consolidează legătura între alegători și parlamentari.

Dreptul de petiționare are o conotație generală. Astfel, poate face obiect al unei petiții orice problemă ce prezintă interes pentru semnatari și este de resortul autorității publice căreia i se adresează. Este fără îndoială că cetățenii pot adresa Parlamentului orice petiție, deși este posibil ca numai unele să fie de natură a constitui obiect de informare a autorității legiuitoare.

Potrivit art. 51 alin. (2) din Constituție, au dreptul să adreseze petiții și organizațiile legal constituite, în numele colectivelor pe care le reprezintă. Constituția nu menționează însă despre ce fel de organizații este vorba. Rezultă, astfel, că li se

recunoaşte acest drept oricăror organizaţii, de pildă partidelor, organizaţiilor neguvernamentale, unităţilor de cult (recunoscute de stat) ş.a.

Problema care se poate pune, însă, este dacă şi alte autorităţi publice pot adresa Parlamentului petiţii. Cu alte cuvinte, care este sensul constituţional al conceptului de „organizaţie legal constituită"? Într-o atare situaţie, urmează să recurgem la „vocabularul" altor ştiinţe sociale care folosesc frecvent termenul de organizaţie şi să selectăm dintre acestea doar pe acelea care au o legătură cu intenţia Legiuitorului constituant exprimată în art. 51 alin. (2) din Legea fundamentală. De un real interes în această privinţă este legătura pe care o face constituantul între organizaţii sociale şi colectivele pe care acestea au vocaţia să le reprezinte. O primă concluzie ce se poate desprinde din acest raţionament este că Adunarea Constituantă a avut în vedere tipul de organizaţie socială cu caracter obştesc reprezentând colective relativ restrânse numeric.

Pentru a încerca să descifrăm conţinutul termenului de organizaţie, este necesar să privim acest titular al dreptului de petiţie din perspectiva sociologiei, politologiei şi a ştiinţei juridice.

Din punct de vedere sociologic, conceptul de organizaţie desemnează „grupuri de oameni care îşi organizează şi coordonează activitatea în vederea realizării unor finalităţi relativ clar formulate ca obiectiv". Potrivit unei asemenea înţelegeri, întreprinderile economice, partidele politice, şcolile, institutele de cercetare, spitale, unităţile armate sunt organizaţii sociale[1)].

Din perspectiva sociologiei politice, organizaţia constituie un grup de indivizi care îşi propune să realizeze anumite activităţi potrivit unor proceduri şi metode prealabil stabilite. Organizaţia presupune, astfel, un cadru şi regulament de funcţionare, structuri ierarhice de conducere, reguli de lucru etc.[2)].

În politologie, termenul de organizaţie este folosit îndeosebi ca un complex de acţiuni şi interacţiuni sociale. Se consideră că există o mare diversitate de organizaţii (politice, juridice, economice, de învăţământ, ştiinţifice ş.a.)[3)].

Dicţionarul politic defineşte termenul de organizaţie ca o „asociaţie de persoane care au acelaşi interes, concepţii şi preocupări, unite în vederea întreprinderii unor acţiuni pentru atingerea unor obiective comune"[4)]. Din această perspectivă, o organizaţie poate activa într-o mare varietate de domenii: politic, profesional, cultural-sportiv, juridic, religios, de masă, obştesc, guvernamental, neguvernamental etc.

Din punct de vedere juridic, organizaţia este o persoană juridică constituită potrivit dispoziţiilor legale. Ea poate fi, de pildă, o asociaţie, fundaţie, sindicat, club ş.a. Textul constituţional raportează termenul de organizaţie la cel de colectiv pe care, de altfel, îl reprezintă.

Faţă de aceste conotaţii multiple ale noţiunii de organizaţie, considerăm că în concepţia Legiuitorului constituant, prin „organizaţie legal constituită", la care face referire art. 51 alin. (2) din Constituţie se înţelege orice colectiv de indivizi înfiinţat

---

[1)] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicţionar de sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993.

[2)] *M. Duverger*, Sociologie de la politique, PUF, Paris, 1988, p. 234-242.

[3)] *O. Trăsnea, N. Kallós* (coord.), Mică enciclopedie de politologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977.

[4)] Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975.

ca rezultat al asocierii legale a acestora sau prin acte ale puterii de stat adoptate potrivit competențelor și unei proceduri stabilite legal.

Dintr-o asemenea perspectivă, considerăm, de pildă, că primarul, prefectul sau consiliul local – autorități publice – ar putea adresa petiții Parlamentului. În ceea ce privește respectarea cerinței înscrise în teza finală a art. 51 alin. (2), considerăm că petițiile se pot adresa, în cazul autorității publice menționate, exclusiv în numele colectivelor reprezentate.

Informarea realizată prin adresarea întrebărilor și interpelărilor este, de fapt, o modalitate a exercitării controlului parlamentar.

În legătură cu dreptul de informare al Parlamentului, reglementat de art. 111 alin. (1) din Constituție, se impune precizarea că titularii solicitării pot fi Camera Deputaților, Senatul sau comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. Parlamentarii nu pot solicita individual asemenea informări[1]. Curtea Constituțională s-a pronunțat deja că dreptul deputaților înscris în regulamentul acestei Camere, de a cere informații și date autorităților administrației publice locale, contravine dispozițiilor art. 111 din Constituție care permit solicitarea de informații și documente doar de către Camere sau de către comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora, solicitarea informațiilor fiind legată de informarea Parlamentului[2]. Curtea Constituțională a decis că deputații și senatorii nu pot solicita direct dosare, date, documentare, rapoarte și alte asemenea documente din partea autorităților administrației publice centrale și locale[3].

Într-un caz special, anume menționat în Constituție, solicitarea informațiilor cerute, potrivit art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală este obligatorie. Astfel, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.

§4. Funcția de control parlamentar

4.1. Trăsăturile și esența raporturilor instituționale între Parlament și Guvern în sistemul constituțional actual

În ceea ce privește problematica esenței și a trăsăturilor raporturilor instituționale între Parlament și Guvern, așa cum acestea rezultă din dispozițiile constituționale și regulamentare și din practica parlamentară, trebuie să avem în vedere, în primul rând, legitimitățile din care provin cele două autorități, deoarece rolul și ponderea fiecăreia în ansamblul procesului de guvernare depind de voința celor ce i-au desemnat și de

---

[1] Curtea Constituțională a statuat că solicitarea de informații și documente, ca modalitate de exercitare a controlului parlamentar, se poate face numai prin intermediul președinților Camerelor sau ai comisiilor parlamentare. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 317 din 13 aprilie 2006 (M.Of. nr. 446 din 23 mai 2006).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 629 din 9 octombrie 2012 (M.Of. nr. 68 din 28 ianuarie 2019).

sprijinul acordat de acestea pe parcursul mandatului. Este o trăsătură definitorie a regimurilor parlamentare, receptată şi de Adunările Constituante naţionale care au optat pentru modelul semiprezidenţial de departajare şi echilibrare a puterilor, ca Parlamentul să aibă un rol principal în formarea Guvernului, iar acesta să depindă în permanenţă de sprijinul majorităţii parlamentare şi să răspundă în faţa Legislativului. Schematic, raporturile între Parlament şi Guvern se desfăşoară, în principiu, după următorul model:

a) Parlamentul acordă votul de încredere pentru constituirea Guvernului, printr-o procedură care poate să difere de la o ţară la alta;

b) Guvernul îşi particularizează programul legislativ în proiecte de lege pe care le transmite Parlamentului, aşteptând ca acestea să fie aprobate, cu cât mai puţine modificări, cu sprijinul majorităţii parlamentare pe care se bazează;

c) Parlamentul îşi stabileşte în detaliu în regulamentul propriu procedurile de control parlamentar la care supune Guvernul în întregul său şi pe fiecare ministru în parte;

d) parlamentarii au un drept de iniţiativă legislativă pe care îl exercită fără restricţii formale, pentru a-şi pune în aplicare propriul „program legislativ" conturat în campania electorală în urma căreia au fost aleşi, precum şi un drept de a propune amendamente la alte iniţiative legislative aflate în dezbatere parlamentară;

e) Guvernul îşi poate angaja o răspundere politică în faţa Parlamentului, pentru un anumit program, declaraţie politică, text legislativ etc.;

f) Parlamentul poate provoca şi decide demiterea Guvernului prin iniţierea şi adoptarea unei moţiuni de cenzură;

g) Executivul trebuie să obţină din partea Parlamentului o aprobare specială, de regulă solicitată în prealabil, pentru adoptarea anumitor acte normative în situaţii extraordinare, care impun măsuri excepţionale (instituirea stării de asediu sau de urgenţă, ori a stării de război, mobilizarea forţelor armate ş.a.);

h) Parlamentul poate să delege în mod excepţional şi în condiţii prestabilite, anumite competenţe legislative Guvernului.

Din schema arătată succint mai sus, care are un conţinut variabil, rezultă cu prisosinţă că Parlamentul şi Guvernul au ponderi constituţionale, aproximativ egale, că le revin funcţii şi roluri distincte, şi că se echilibrează în permanenţă. Faptul că Guvernul răspunde în faţa Parlamentului, nu înseamnă că s-ar situa în raporturi de subordonare faţă de forul legislativ, de la care îi rezidă legitimitatea. Fiecare, însă, având propria legitimitate, şi-o poate spori sau diminua prin modul în care îşi exercită atribuţiile, şi în care este percepută eficienţa sa.

Spre deosebire de Parlament care îşi expune legitimitatea exclusiv în faţa cetăţenilor, Guvernul este dublu expus: în faţa cetăţenilor, care, însă, nu au la dispoziţie o procedură democratică normală de a-l răsturna şi în faţa Parlamentului, care îl poate revoca.

Parlamentul are legături instituţionale cu Guvernul în întregul său, dar şi cu fiecare membru în parte al acestuia, deoarece comisiile parlamentare de specialitate i-au audiat pe viitorii miniştri şi au avizat nominalizarea acestora. Regulamentele parlamentare conţin dispoziţii speciale în acest sens. Guvernul răspunde politic exclusiv în faţa Parlamentului, deoarece s-a format numai în baza votului de încredere acordat de acesta.

Esenţa raporturilor între Legislativ şi Guvern în sistemul constituţional românesc este axată pe trei factori determinanţi:

a) învestirea Guvernului cu votul de încredere acordat de Parlament, în baza coroborării art. 103 cu art. 85 din Constituţie;

b) răspunderea politică a Guvernului şi a membrilor săi în faţa Parlamentului;

c) echilibrul existent – ca practică politică – între puterea legislativă şi de control exercitată de Parlament şi înfăptuirea rolului său constituţional de către Guvern.

Există, astfel, un raport de dependenţă reciprocă între Parlament şi Guvern, forul reprezentativ legiferând soluţiile normative preconizate de Guvern, iar acesta răspunzând politic pentru modul în care asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice. Fiecare dintre cei trei factori care au putere definitorie pentru esenţa raporturilor instituţionale între Parlament şi Guvern, sunt variabili, în funcţie de raporturile reale de putere între majoritatea parlamentară şi opoziţie. Fiecare dintre cei trei factori capătă o importanţă mai mare sau mai mică, în funcţie de dinamica majorităţilor existente în Camerele legislative. De pildă, responsabilitatea ministerială va rămâne doar la nivelul enunţului constituţional şi regulamentar, dacă iniţiativele în acest sens ale opoziţiei nu se finalizează.

Iată motivul propunerii de stabilire a unui statut special al opoziţiei în ambele Camere ale Parlamentului, care să fie adoptat printr-o hotărâre parlamentară, ca un document distinct de regulamentele parlamentare, dar cu o forţă juridică similară, obţinută în timp ca o cutumă[1)].

Prin modificarea Regulamentului Camerei Deputaţilor prin Hotărârea nr. 34/2005 a acesteia, s-a prevăzut posibilitatea ca la solicitarea unuia sau a mai multor grupuri parlamentare sau a primului-ministru să aibă loc lunar în plenul acestei Camere dezbateri politice cu participarea primului-ministru. Regulamentul Camerei Deputaţilor[2)] prevede în art. 205 alin. (1) că în timpul sesiunilor ordinare, în fiecare zi de luni, cu excepţia zilei destinate orei prim-ministrului, de regulă între orele 16:00-18:00 se desfăşoară dezbateri politice cu participarea a 2 miniştri, pe teme politice de interes major, bine definite.

Dezbaterile politice se organizează la solicitarea grupurilor parlamentare din opoziţie şi majoritate parlamentară, alternativ. Potrivit art. 206 alin. (1), lunar la Camera Deputaţilor se organizează dezbateri politice cu participarea primului-ministru, pe probleme de interes major pentru viaţa politică, economică şi socială, atât la solicitarea grupurilor parlamentare, cât şi la solicitarea prim-ministrului[3)]. Este de observat că nu există nicio asemănare între această procedură şi cea a interpelărilor.

Două observaţii merită, după părerea noastră, atenţia. Prima se referă la faptul că iniţiativa dezbaterilor politice o poate avea şi primul-ministru. A doua observaţie constă în faptul că acesta are o libertate deplină de a alege tema dezbaterii politice.

[1)] A se vedea, în acest sens, *C. Ionescu*, Raporturile între majoritate şi opoziţie în statul de drept. Pentru un nou statut al opoziţiei parlamentare în sistemul constituţional românesc, în „Sfera Politicii" nr. 169/2012.

[2)] Republicat în M.Of. nr. 277 din 12 aprilie 2016 cu modificările şi completările ulterioare aduse prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 48/2016 (M.Of. nr. 432 din 9 iunie 2016).

[3)] Dispoziţii similare sunt cuprinse şi în art. 178-179 din Regulamentul Senatului.

Prin această procedură s-a întărit substanţial caracterul regimului parlamentar şi îndeosebi poziţia primului-ministru. Solicitarea adresată de acesta Camerei Deputaţilor de a supune unei dezbateri politice o problemă de interes major pentru viaţa politică, economică şi socială capătă importanţă în raport cu dreptul constituţional al Preşedintelui României de a prezenta în faţa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii.

Compararea conţinutului art. 206 din Regulamentul Camerei Deputaţilor cu cel al art. 88 din Constituţie arată că tematica dezbaterilor politice iniţiate de primul-ministru este mai extinsă decât cea a mesajelor şefului statului adresate Parlamentului. Efectul şi impactul social al unei astfel de dezbateri politice, sprijinite de o majoritate parlamentară largă, pot fi superioare celui ale unui mesaj a Preşedintelui României. Întrucât procedura dezbaterilor politice la care se referă art. 306 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, interesează în cel mai înalt grad funcţionalitatea şi natura sistemului politic, considerăm că locul ei este în Constituţie, şi nu într-un regulament parlamentar.

4.2. Consideraţii generale privind caracterul răspunderii Guvernului faţă de Parlament

Actul de învestire a Guvernului prin votul de încredere acordat de Parlament este un act politic, prin care forul reprezentativ suprem conferă o legitimitate politică întregii echipe ministeriale şi, totodată, o reprezentativitate necesară acceptării sale de către cetăţeni. Corpul electoral nu ia parte direct la învestirea Guvernului; el şi-a delegat puterea de a-i numi pe miniştri, Parlamentului, iar acesta îşi condiţionează votul de încredere de acceptarea programului de guvernare depus de cel însărcinat de Preşedintele României să-şi formeze o majoritate parlamentară suficientă, şi a listei membrilor viitorului Cabinet.

Caracterului politic al învestirii îi corespunde răspunderea politică a Guvernului în întregul său şi a fiecărui membru al acestuia în parte. Existenţa Guvernului ca atare depinde de susţinerea de care acesta se bucură din partea unei majorităţi parlamentare sigure şi constant dominantă ca număr de voturi.

Prin votul de încredere, Parlamentul încredinţează Guvernului un mandat, dar conţinutul mandatului este prestabilit de candidatul pentru funcţia de prim-ministru, în acord cu o anumită majoritate parlamentară care se angajează să-l susţină, atâta vreme cât nu se abate de la programul de guvernare şi câtă vreme rezultatele obţinute de echipa ministerială corespund programului politic al partidului sau coaliţiei aflate la putere.

În momentul în care majoritatea nu mai este satisfăcută de rezultatele guvernării poate provoca demiterea Guvernului prin votarea unei moţiuni de cenzură. Această posibilitate nu o are opoziţia, care datorită ponderii ei reduse în raport cu cea a majorităţii poate doar să adreseze Guvernului şi membrilor acestuia întrebări şi interpelări, să iniţieze moţiuni, să facă declaraţii politice, să voteze împotriva adoptării iniţiativelor legislative depuse de Guvern.

În general, opoziţia are la dispoziţie mijloace şi proceduri cu eficacitate redusă pentru a-i supune pe membrii Guvernului unei răspunderi politice reale. Un alt factor

care determină caracterul răspunderii Guvernului este programul de guvernare care cuprinde obiective politice, unele din ele urmând să fie convertite în proiecte de lege. Guvernul va răspunde politic nu numai pentru modul în care pune în executare legile votate de Parlament, dar și pentru actele exclusiv politice, cum ar fi declarații politice, mesaje, apeluri ș.a.

Guvernul va răspunde politic numai pentru modul în care a acționat pentru realizarea programului său. Membrii Guvernului care vor săvârși fapte prevăzute de legislația penală, vor răspunde penal, potrivit normelor dreptului comun. Deci, răspunderea politică poate fi completată cu răspunderea juridică în funcție de faptele reținute în seama ministrului în cauză. Răspunderea juridică poate fi nu numai penală, ci și civilă, inclusiv materială.

Membrii Guvernului au o răspundere politică solidară. Aceasta înseamnă că fiecare va răspunde politic solidar cu ceilalți pentru întreaga activitate și actele Guvernului[1)].

Faptul că răspunderea Guvernului are caracter politic, nu înseamnă că efectele sale nu au și o componentă juridică, în sensul că produce obligații juridice pe seama Guvernului. Astfel, adoptarea de către Parlament a unei moțiuni de cenzură obligă Guvernul să demisioneze. Concret, primul-ministru va depune mandatul în fața Președintelui României, care va declanșa procedura prevăzută în art. 103 alin. (1) din Constituție.

Orice formă de răspundere presupune vinovăția/culpa și sancțiunea. Culpa Guvernului, în cazul răspunderii politice constă în rezultatele slabe obținute în realizarea programului său de guvernare. Nu Guvernul este, însă, cel ce evaluează rezultatele activității sale, ci majoritatea parlamentarilor care votează moțiunea de cenzură. Deci aprecierea culpei Guvernului are caracter subiectiv. Prin urmare, existența unei astfel de culpe și „gradul de vinovăție" vor fi apreciate de majoritatea parlamentară.

Mai mult chiar, în cazul răspunderii politice solidare, răspund toți membrii Guvernului, indiferent de performanțele acestora. Este posibil, de pildă, ca un Guvern să cadă datorită erorilor grave ale unui ministru de externe, sau ale ministrului de justiție, care nu au reușit să soluționeze o situație extrem de gravă pentru interesele statului român.

Întregul Guvern va putea fi demis în cazul votării unei moțiuni de cenzură, prin care majoritatea parlamentară își exprimă dezacordul față de o astfel de situație. Ne însușim punctul de vedere exprimat în literatura de specialitate, potrivit căruia, atunci când vorbim despre răspundere politică, trebuie să acceptăm ideea unei culpe a celui care răspunde, implicit ideea încălcării unor norme și principii de drept, cele ale dreptului constituțional sau, după caz, ale dreptului administrativ[2)].

4.3. Suportul teoretic al funcției de control parlamentar

Funcția de control parlamentar este la fel de importantă ca și funcția legislativă. Ambele funcții își au suportul teoretic în principul separației și echilibrului puterilor. Echilibrarea raporturilor de putere între Legislativ și Executiv se face din partea

---

[1)] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2002, p. 413.

[2)] Idem, p. 415.

Legislativului în principal prin controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului, precum şi asupra Preşedintelui României în forme şi modalităţi prevăzute în Constituţie şi în regulamentele corpurilor legiuitoare.

Întrucât Parlamentul este, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituţie, organul reprezentativ suprem al poporului român, se poate pune problema dacă controlul parlamentar este general sau restrâns la anumite domenii sau dacă în sfera activităţii de control sunt cuprinse toate autorităţile publice, organizaţiile sociale ori numai o parte dintre acestea. În acest caz, se pune o altă problemă: care este criteriul constituţional al selectării autorităţilor publice şi organizaţiilor sociale care pot fi controlate.

În literatura de specialitate s-a învederat că, în principiu, controlul parlamentar se referă la întreaga activitate statală şi la toate autorităţile publice, opinie, desigur, corectă pe fond[1]. Într-adevăr, fiind o autoritate publică legitimată electoral, Parlamentul sau Camerele legislative au vocaţia exercitării unui control general în numele şi ca reprezentant suprem al poporului român. Evident, o asemenea vocaţie generală nu transformă Parlamentul României într-un „organ suprem al puterii de stat", aşa cum era Marea Adunare Naţională.

Concret, controlul exercitat de Parlament, până în prezent, a fost specializat la anumite domenii sau restrâns la anumite obiective, chiar dacă unele dintre acestea au prezentat un interes general. Ne referim, în acest sens, la anchetele întreprinse de Parlament asupra evenimentelor care au avut loc la Târgu-Mureş în martie 1990 şi asupra celor de la 13-15 iunie 1990. În aceste două cazuri, Parlamentul a acţionat atât în virtutea atribuţiilor sale de control asupra Executivului, cât şi în exercitarea dreptului de informare asupra unor probleme de interes general.

Practic, însă, controlul parlamentar este specializat şi restrâns la anumite autorităţi publice sau organizaţii sociale. De pildă, instanţele judecătoreşti exced prerogativelor de control ale Parlamentului. În acest sens, Curtea Constituţională a decis că orice dispoziţie regulamentară care ar implica posibilitatea citării unui judecător în faţa unei comisii parlamentare de anchetă încalcă principiul separaţiei celor trei puteri în stat[2]. De asemenea, biserica în general, unităţile de cult în speţă nu pot fi controlate, întrucât potrivit art. 29 alin. (5) din Constituţie, cultele religioase sunt autonome faţă de stat.

Întrucât prin definiţie orice formă de control presupune posibilitatea recurgerii la sancţiuni, în cazul în care în urma controlului parlamentar sunt depistate disfuncţionalităţi în sistemul de echilibru al puterilor sau diminuarea încrederii Parlamentului în Guvern ori săvârşirea de către Preşedintele României a unor fapte de înaltă trădare sau a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, autorităţile executive în cauză vor fi sancţionate politic sau penal.

Astfel, de pildă, în cazul angajării de către Guvern a răspunderii sale în faţa Camerei Deputaţilor şi Senatului în şedinţă comună asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege, adoptarea unei moţiuni de cenzură în legătură cu acestea, atrage, potrivit art. 114 alin. (2) din Constituţie,

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 147.

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

demisia Guvernului. În schimb, de pildă, dacă Președintele României instituie starea de asediu sau starea de urgență și nu solicită Parlamentului, așa cum prevede art. 93 alin. (1) din Constituție, încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia, omisiunea șefului statului echivalează cu săvârșirea de către acesta a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, motiv pentru care poate fi suspendat din funcție de cele două Camere în ședință comună în condițiile stabilite de art. 95 alin. (1) și (2) din Legea fundamentală.

Esențial este ca atât formele de control, cât și sancțiunile ce urmează a fi aplicate Executivului să fie expres și exclusiv prevăzute de Constituție.

În legătură cu controlul exercitat de Parlament asupra Președintelui României se impune o precizare. În general, ideea de control presupune anumite relații de tip ierarhic între cel care controlează și cel controlat. Din acest punct de vedere, se știe că Președintele beneficiază de aceeași reprezentativitate de care se bucură și Parlamentul, întrucât cele două autorități publice sunt alese prin vot universal direct. Așadar, între Parlament și Președinte nu sunt raporturi de subordonare ale șefului statului față de forul legislativ (nu avem în vedere conotația administrativă a raportului de subordonare). Dacă Președintele României ar fi fost ales de Parlament, răspunderea politică a șefului statului față de forul legislativ ar fi apărut ca o consecință a acestei alegeri.

În cazul controlului parlamentar asupra Președintelui României, Parlamentul acționează ca reprezentant suprem al poporului român. Aceasta este, după părerea noastră, singura rațiune a asumării unei răspunderi politice a șefului statului față de Parlament. Se poate susține că Parlamentul exercită un control și asupra modului în care șeful statului respectă ordinea juridică și interesele naționale în procedura de încheiere a tratatelor internaționale în numele României negociate de Guvern. Ratificând aceste tratate, Parlamentul verifică atât oportunitatea încheierii unor tratate internaționale, cât și legalitatea acestora în raport cu sistemul de drept național.

Între controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului și cel exercitat asupra Președintelui mai este o deosebire foarte importantă, astfel, în cazul controlului senatorilor față de activitatea curentă a Guvernului[1)], se poate spune că această autoritate publică se află în permanență sub supravegherea Legislativului. În cazul controlului asupra instituției prezidențiale, Parlamentul intervine numai în două cazuri limită: săvârșirea de către Președinte a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției [art. 95 alin. (1)] sau înalta trădare [art. 96 alin. (1)].

[1)] Există în opinia publică înțelegerea greșită că instrumentele de control parlamentar care vizează activitatea Guvernului ar reprezenta doar arme ale opoziției. Dacă analizăm însă eficiența întrebărilor, interpelărilor adresate miniștrilor, a moțiunilor și chiar a moțiunilor de cenzură, ajungem la concluzia că acestea rămân doar un act de democrație parlamentară formală, un exercițiu de imagine. Chiar dacă o moțiune simplă ar fi aprobată, ea nu are niciun efect juridic. Sigur, moțiunea de cenzură votată atrage demiterea Guvernului, dar succesul unei astfel de moțiuni este foarte rar întâlnit. Chiar și concluziile unei anchete parlamentare nu atrag după sine rezultate spectaculoase. Considerăm că mai degrabă majoritatea parlamentară ar trebui să-și direcționeze atenția spre Guvern pentru a exercita asupra miniștrilor și a administrației publice un control politic în numele alegătorilor.

În primul caz, Parlamentul declanşează procedura suspendării Preşedintelui (răspunderea politică), iar în cel de-al doilea, procedura de punere sub acuzare a acestuia (răspunderea penală).

De asemenea, se impune a se reţine ideea că Parlamentul exercită asupra Executivului un control esenţialmente şi exclusiv politic. Chiar instrumentele şi procedurile de control parlamentar, precum şi sancţiunile ce urmează să se aplice au un exclusiv caracter politic. În ceea ce priveşte răspunderea penală a membrilor Guvernului sau a Preşedintelui României, aceasta nu se asumă faţă de Parlament. Soluţia contrară ar însemna să se atribuie Parlamentului o funcţie judiciară, ceea ce contravine principiului separaţiei puterilor.

În cazul asumării unei răspunderi penale a membrilor Executivului, rolul Parlamentului se reduce – în privinţa Guvernului – la dreptul forului legislativ de a cere urmărirea penală a membrilor Cabinetului[1] şi – în privinţa Preşedintelui României – la hotărârea Camerei Deputaţilor şi Senatului de a pune sub acuzare pe şeful statului[2].

În aceste două situaţii ipotetice, hotărârile Parlamentului au esenţialmente un caracter politic. Procedura judiciară propriu-zisă se desfăşoară de autorităţile publice specializate. În ambele situaţii, competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, în condiţiile legii[3].

În ce priveşte realizarea funcţiei de control parlamentar şi prin intermediul Avocatului Poporului, considerăm că această opinie nu are un suport legal[4]. Avocatul Poporului prezintă anual Parlamentului sau la cererea Camerelor rapoarte. Acestea sunt însă documente sintetice neputând să constituie acte de finalizare a unui control parlamentar. Cel mult, aceste documente ar putea servi ca instrument de informare a Camerelor în domeniul drepturilor omului. Pe această bază, comisiile permanente de specialitate ale Camerei Deputaţilor şi Senatului ar putea întreprinde anchete, adică ar putea desfăşura un control parlamentar, dar nu împreună cu Avocatul Poporului, a cărui activitate va trebui să fie autonomă, el însuşi fiind independent faţă de toate celelalte autorităţi publice.

În ceea ce priveşte instrumentele sau procedurile de control parlamentar, acestea pot fi sistematizate astfel:

a) aprobarea prealabilă a Parlamentului a unor acte ale puterii executive şi consultarea prealabilă a acestuia de către Preşedintele României ori încuviinţarea de către forul legislativ a măsurilor excepţionale luate de şeful statului, potrivit art. 93 alin. (1) din Constituţie. În această categorie de proceduri se include, de asemenea, şi dezbaterea mesajului prezidenţial prin care se aduc la cunoştinţa Parlamentului măsurile luate de Preşedintele României pentru respingerea agresiunii împotriva ţării;

b) acordarea şi retragerea încrederii acordate Guvernului;

---

[1] A se vedea art. 109 alin. (2) din Constituţia României.

[2] A se vedea art. 96 alin. (1) din Constituţia României.

[3] A se vedea art. 109 alin. (2) şi art. 96 alin. (4) din Constituţia României.

[4] *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 161-162.

c) dreptul de a solicita şi obţine informaţii din partea Guvernului şi a altor autorităţi ale administraţiei publice;

d) întrebările şi interpelările;

e) moţiunea simplă;

f) anchetele parlamentare;

g) angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege;

h) suspendarea din funcţie a Preşedintelui României;

i) punerea sub acuzare a Preşedintelui României;

j) solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor.

4.4. Controlul exercitat prin aprobarea de către Parlament a unor acte ale Executivului

Această modalitate de control parlamentar este susceptibilă de realizare prin intermediul unor proceduri distincte. În toate cazurile, însă, aprobarea unor acte ale Executivului, fie prealabilă, fie ulterioară, este o condiţie *sine qua non* pentru legalitatea acestora[1]. Cerinţa aprobării decurge din asigurarea echilibrului între puteri.

Potrivit art. 92 alin. (2) din Constituţie, Preşedintele României poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate. Într-o asemenea situaţie, dacă Parlamentul nu aprobă măsura mobilizării, Preşedintele României nu are dreptul să emită decretul de mobilizare.

În cazuri excepţionale – aprecierea caracterului excepţional fiind la latitudinea Preşedintelui – acesta poate emite decretul de mobilizare, decizia sa fiind supusă însă ulterior aprobării Parlamentului în cel mult 5 zile de la emiterea decretului prezidenţial. Într-o asemenea situaţie, Parlamentului îi revine sarcina de a analiza oportunitatea emiterii decretului de mobilizare, apreciind caracterul excepţional al situaţiei care l-a determinat pe şeful statului să recurgă la măsura mobilizării.

Într-un singur caz, prevăzut de art. 92 alin. (3) din Constituţie, Preşedintele poate să ia măsurile pe care le consideră necesare în domeniul apărării. Astfel, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, Preşedintele ia măsuri pentru respingerea agresiunii şi le aduce neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului printr-un mesaj. Mesajul va fi dezbătut în şedinţă comună în Camera Deputaţilor şi Senat, Parlamentul urmând să se pronunţe asupra măsurilor întreprinse de Preşedinte.

Constituţia prevede, de asemenea, cerinţa aprobării prealabile, dar şi ulterioare a unor acte ale puterii executive. Este vorba de procedura delegării legislative reglementată de Constituţie în art. 115. Potrivit art. 115 alin. (1) din Legea fundamentală, Guvernul nu poate emite ordonanţe decât în baza unei legi de abilitare adoptată de Parlament. Într-un asemenea caz, abilitarea echivalează cu aprobarea emiterii ordonanţelor. Legea de abilitare poate prevedea că ordonanţele ce urmează a fi emise se supun aprobării Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare [art. 115

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 177.

alin. (3) din Constituţie]. În acest fel, Parlamentul va verifica dacă Guvernul a respectat condiţiile impuse prin legea de abilitare. Constituţia prevede, totodată, în art. 115 alin. (4) că Guvernul poate adopta şi ordonanţe de urgenţă, dar numai în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligaţia de motiva urgenţa în cuprinsul acestora, alte condiţii pentru adoptarea acestor acte normative cu putere de lege fiind enunţate în alin. (6) al art. 115 din Constituţie[1)].

Constituţia prevede, de asemenea, şi obligaţia Preşedintelui de a consulta în prealabil Parlamentul în luarea unor hotărâri. Astfel, art. 90 prevede că după consultarea Parlamentului, Preşedintele poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional[2)]. De asemenea, potrivit art. 89 alin. (1) din Constituţie, şeful statului consultă în prealabil pe preşedinţii Camerei Deputaţilor şi Senatului, precum şi pe liderii grupurilor parlamentare în legătură cu dizolvarea Parlamentului.

Referitor la acest ultim mod de consultare prealabilă, în literatura de specialitate s-a precizat că Preşedintele României consultă Parlamentul[3)]. După cum se observă însă din conţinutul art. 89 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele consultă doar pe preşedinţii Camerelor legislative şi pe liderii grupurilor parlamentare. Este, prin urmare, o consultare indirectă a partidelor politice reprezentate în forul legislativ. În cazul celorlalte forme de aprobare sau încuviinţare prezentate, Parlamentul, ca atare, deliberează şi decide prin vot. În ceea ce priveşte dizolvarea Parlamentului, şeful statului se adresează însă exclusiv anumitor membri ai acestuia. De altfel, această procedură – reglementată în art. 89 alin. (1) din Constituţie – este legată de art. 102 alin. (1) din acelaşi act normativ. Potrivit acestui ultim text, consultarea iniţiată de Preşedinte are caracter extraparlamentar, deşi partidele consultate au reprezentare parlamentară.

4.5. Acordarea şi retragerea încrederii Guvernului

Una din regulile de bază ale regimului parlamentar este ca forul legislativ să învestească Guvernul cu autoritatea de guvernare pe întreaga durată a mandatului. În felul acesta, Guvernul dobândeşte legitimitate întrucât va fi expresia indirectă a voinţei electoratului.

În vederea acordării încrederii, candidatul desemnat de şeful statului pentru funcţia de prim-ministru prezintă Parlamentului programul şi lista cuprinzând

---

[1)] Constituţia prevede în art. 115 alin. (7) şi (8) că ordonanţele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse şi ordonanţele ale căror efecte au încetat. Prin legea de aprobare sau de respingere a ordonanţei se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a acesteia.

[2)] Potrivit jurisprudenţei Curţii Constituţionale, Preşedintele României are o competenţă exclusivă în determinarea problemelor de interes naţional ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Curtea consideră că numai Preşedintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes naţional şi, în cadrul acestora, de a stabili prin decret problema concretă ce se supune referendumului şi data desfăşurării acestuia. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 567 din 11 iulie 2006 (M.Of. nr. 613 din 14 iulie 2006).

[3)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 176

membrii Guvernului. Pe această cale, Parlamentul are posibilitatea să verifice obiectivele de guvernare preconizate şi să se pronunţe asupra persoanelor propuse a face parte din Guvern. În acest sens, Regulamentul activităţilor comune ale celor două Camere prevede în art. 87 alin. (2) că reprezentanţii grupurilor parlamentare din Camera Deputaţilor şi Senat au dreptul de a-şi exprima punctele de vedere în numele grupurilor cu privire la programul şi lista Guvernului.

Anterior acestei proceduri, fiecare candidat pentru funcţia de ministru înscris în lista Guvernului este audiat în şedinţă comună de către comisiile permanente ale celor două Camere, al căror obiect de activitate corespunde sferei de competenţă a viitorului ministru. În urma audierii, comisiile întocmesc un aviz comun consultativ, motivat, care va fi prezentat candidatului desemnat pentru funcţia de prim-ministru.

În cadrul dezbaterilor parlamentare consacrate analizării programului de guvernare şi listei Guvernului, forul legislativ exercită de fapt un control asupra modului în care viitorul Guvern înţelege să asigure realizarea politicii interne şi externe a ţării şi să exercite conducerea generală a administraţiei publice. Evident, pe aceeaşi cale se realizează şi informarea Parlamentului asupra programului şi a persoanelor înscrise în lista Guvernului. Trebuie reţinut că Parlamentul nu poate propune corecturi sau modificarea programului sau a listei Guvernului. Dacă unele grupuri parlamentare ori membri ai Parlamentului nu agreează unele obiective înscrise în programul de guvernare sau nu sunt de acord cu unele persoane din cele înscrise în listă, acest lucru se va exprima prin vot.

Votul asupra programului şi a listei Guvernului este secret şi se exprimă prin bile. Acordarea încrederii Guvernului se hotărăşte cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. În urma acordării votului de învestitură se consideră că programul de guvernare şi lista membrilor Guvernului sunt acceptate de Parlament [art. 102 alin. (1) din Constituţie]. Pe baza votului de încredere acordat de Parlament, Preşedintele României va numi Guvernul. În cazul în care în urma votului exprimat de deputaţi şi senatori nu se acordă votul de încredere pentru formarea Guvernului, Parlamentul face cunoscut de îndată acest rezultat Preşedintelui României în vederea desemnării unui alt candidat pentru funcţia de prim-ministru.

Retragerea încrederii acordate Guvernului este sancţiunea cea mai gravă ce poate fi aplicată acestuia de Parlament. Instituţia retragerii votului de învestitură este o altă regulă de bază a regimului parlamentar şi este de competenţa exclusivă a Parlamentului. Această concluzie se deduce şi din art. 109 alin. (1) din Constituţie care stabileşte că Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Retragerea învestiturii se produce din momentul în care majoritatea membrilor forului legislativ nu mai sunt de acord cu modul de guvernare al Cabinetului. În felul acesta, Guvernul îşi pierde legitimitatea câştigată prin votul de învestitură primit.

Retragerea încrederii acordate Guvernului este posibilă prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de cel puţin o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor şi se comunică Guvernului la data depunerii [art. 113 alin. (2) din Constituţie][1].

[1] Curtea Constituţională a precizat în jurisprudenţa sa că prevederile Constituţiei nu reglementează două categorii de moţiuni de cenzură, ci, din contra, moţiunea de cenzură este una

Dezbaterea moţiunii de cenzură are loc după 3 zile de la data la care a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere. Iniţiatorii moţiunii desemnează un reprezentant să expună motivele care au stat la baza depunerii moţiunii, după care primul-ministru prezintă poziţia Guvernului faţă de moţiune. Deputaţii şi senatorii prezenţi au dreptul să ia cuvântul şi să-şi exprime propriul punct de vedere.

În cazul în care moţiunea de cenzură este adoptată – ceea ce echivalează cu retragerea de către Parlament a încrederii acordate Guvernului – acesta este demis pe aceeaşi dată.

În schimb, dacă moţiunea de cenzură a fost respinsă, mandatul Guvernului continuă, întrucât se bucură mai departe de sprijin parlamentar. Pentru a se împiedica obstrucţionarea neproductivă şi repetată a Guvernului, Constituţia prevede că într-o asemenea situaţie deputaţii şi senatorii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea din proprie iniţiativă.

4.6. Întrebările şi interpelările

Întrebările şi interpelările adresate de parlamentari Guvernului şi fiecărui membru al acestuia îşi au suport în art. 112 alin. (1) al Constituţiei, care consacră obligaţia Cabinetului şi membrilor acestuia de a răspunde întrebărilor şi interpelărilor formulate de deputaţi sau de senatori. Potrivit art. 193 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, prin întrebare se înţelege o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice Camerei informaţiile şi documentele solicitate de aceasta sau de comisiile permanente sau dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată[1)].

Potrivit art. 194 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, preşedintele acesteia are dreptului să nu admită întrebările care: privesc probleme de interes personal sau particular; urmăresc în exclusivitate obţinerea unei consultaţii juridice; se referă la procese aflate pe rolul instanţelor judecătoreşti sau pot afecta soluţionarea unor cauze aflate în curs de judecată; privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcţii publice.

Întrebările pot fi orale sau scrise.

La întrebările orale şi la întrebările scrise, membrii Guvernului nu răspund dacă cel care a adresat întrebarea nu se află în sala de şedinţe[2)].

Întrebările orale se pot adresa săptămânal în cadrul „orei ministeriale" membrilor Guvernului. Întrebările orale se adresează de către deputat membrului competent al Guvernului în domeniul respectiv. Primului-ministru i se pot adresa numai întrebări privind politica generală a Guvernului. Preşedintele Camerei Deputaţilor îl infor-

---

singură, reglementată de art. 113 din Constituţie. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1525 din 24 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 818 din 7 decembrie 2010).

[1)] Aceeaşi definiţie este prevăzută în art. 168 alin. (2) din Regulamentul Senatului.

[2)] Întrebările la care nu s-a răspuns se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, la sfârşitul fiecărei sesiuni ordinare.

mează pe ministrul pentru relația cu Parlamentul asupra întrebărilor orale la care membrii Guvernului urmează să răspundă în cursul ședinței consacrate acestora.

Întrebarea orală este expusă sumar, într-un interval de timp de cel mult un minut. Ministrul competent răspunde la întrebarea ce i-a fost adresată în cel mult 3 minute. Autorul întrebării, după audierea răspunsului, poate interveni cu precizări și comentarii, fără a depăși două minute. Ministrul poate exercita dreptul la replică, în același interval de timp. Nicio altă intervenție pe marginea întrebării respective nu mai poate avea loc.

Membrul Guvernului poate amâna răspunsul la întrebarea orală pentru săptămâna următoare.

În situația în care membrul Guvernului, căruia îi este adresată întrebarea nu este prezent, răspunsul se va da în ședința din săptămâna următoare consacrată întrebărilor orale. Președintele Camerei Deputaților îl informează pe primul-ministru asupra răspunsurilor amânate.

Fiecare deputat are dreptul să adreseze Guvernului, membrilor săi sau altor conducători ai organelor administrației publice, întrebări scrise care se depun la președintele Camerei în fiecare zi de luni, la încheierea orei ministeriale. Deputații care adresează întrebări scrise vor preciza dacă doresc un răspuns în scris sau oral de la tribuna Camerei Deputaților. Întrebările scrise se transmit membrilor Guvernului de către președintele Camerei Deputaților.

Răspunsurile la întrebările scrise se transmit deputatului care a adresat interpelarea în cel mult 15 zile.

Întrebările la care se solicită un răspuns oral de la tribuna Camerei Deputaților se înscriu pe ordinea de zi a ședinței în succesiunea primirii răspunsurilor, dar nu mai târziu de 15 zile de la data înregistrării acestora. Răspunsurile se dau în cele 30 de minute care urmează timpului afectat întrebărilor orale. Un răspuns nu poate depăși 5 minute. Dacă răspunsul la o întrebare dă naștere unei replici a celui care a adresat întrebarea, timpul pentru replică este de cel mult 3 minute.

Dacă timpul afectat răspunsurilor la întrebări nu este suficient, răspunsurile care nu au fost prezentate vor fi înscrise pe ordinea de zi a ședinței din luna următoare.

Niciun deputat sau senator nu poate adresa mai mult de două întrebări în aceeași ședință.

Interpelările reprezintă un mijloc constituțional de control al Parlamentului asupra Guvernului care, potrivit reglementărilor actuale, comportă o serie de deosebiri în raport cu întrebările. Astfel, Regulamentul Camerei Deputaților definește interpelările ca fiind cereri adresate Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Regulamentul Senatului stabilește că interpelarea constă într-o cererea adresată de unu sau mai mulți senatori Guvernului sau unui membru al acestuia, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Interpelarea poate fi adresată și de un grup parlamentar senatorial.

Interpelarea este făcută în scris, precizându-se obiectul și motivarea acesteia; ea este înscrisă într-un registru special și se afișează în sala de ședință. Interpelările se dezvoltă într-o ședință săptămânală, în care iau cuvântul interpelatorul și repre-

zentantul Guvernului, care poate răspunde în aceeaşi zi sau poate cere un răgaz de cel mult 3 zile.

De asemenea, textul art. 112 alin. (2) din Constituţie admite dreptul fiecărei Camere să-şi exprime poziţia cu privire la problema care a făcut obiectul interpelării, printr-o moţiune. Aceasta este una din puţinele posibilităţi pe care le are o singură Cameră de a lua o anumită atitudine faţă de Guvern sau faţă de politica acestuia într-un domeniu sau faţă de persoana care exercită o funcţie guvernamentală. În toate cazurile însă moţiunea are efectele unei sancţiuni politice ce poate afecta poziţia Guvernului în problema ce formează obiectul moţiunii.

4.7. Moţiunile

În sistemul nostru constituţional distingem moţiunea de cenzură şi moţiunea simplă. Moţiunea de cenzură este un act juridic care are ca efect, aşa cum s-a precizat deja, dezînvestirea Guvernului. Moţiunea simplă exprimă poziţia Camerei pe care aceasta o adoptă într-o anumită problemă de politică internă sau externă[1]. Deşi moţiunile simple nu sunt instrumente explicite de control parlamentar, totuşi prin motivaţia care le însoţeşte şi, îndeosebi prin conţinutul lor, aceste moţiuni sunt mijloace la îndemâna opoziţiei nu numai pentru a critica politica sau acţiuni ale Guvernului, ci şi pentru a supune departamente ministeriale sau pe miniştri unui control special. În cazul aprobării unei moţiuni simple care ar avea ca obiect analiza activităţii unui membru al Guvernului, efectul ar fi doar de natură politică, fără consecinţe juridice. Dacă un ministru a cărui activitate ar fi dezavuată de membrii Camerei Deputaţilor sau ai Senatului printr-o moţiune simplă ar demisiona din funcţie, ar pune în acest fel bazele unei cutume de guvernare, potrivit căreia ministrul care pierde încrederea Parlamentului este nevoit să se retragă din funcţie.

Regulamentul Senatului prevede, însă, în art. 168 alin. (2) că moţiunile simple sunt obligatorii pentru Guvern şi membrii săi. Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 192 că în cazul în care o moţiune simplă este aprobată, hotărârea Camerei se va trimite Guvernului care va ţine cont de poziţia exprimată în cuprinsul respectivei moţiuni. În legătură cu posibilitatea demiterii unui ministru ca urmare a

---

[1] Curtea Constituţională a decis că moţiunea simplă nu produce efecte juridice *ipso iure*, ci efecte juridice *ipso facto*. Printr-o asemenea moţiune, Camera care o adoptă îşi exprimă poziţia asupra unor probleme importante ale politicii interne şi externe şi poate să constate deficienţe în diverse domenii ale activităţii Guvernului, a organelor administraţiei publice, a conducătorilor ori a membrilor acestora. Guvernul şi organele administraţiei publice sunt obligate să ţină seama de conţinutul moţiunii şi să acţioneze în sensul poziţiei exprimate de Cameră, în vederea remedierii deficienţelor semnalate [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 148 din 21 februarie 2007 (M.Of. nr. 162 din 7 martie 2007)]. În aceeaşi decizie, Curtea a reţinut că moţiunea simplă (introdusă în textul Constituţiei cu ocazia revizuirii acesteia în 2003), are efecte în plan politic, marcând o victorie a forţelor politice care au iniţiat-o şi susţinut-o cu un ecou corespunzător în opinia publică. În considerentele Curţii se arată că lipsa efectului juridic al unei moţiuni simple nu atrage consecinţa anihilării efectelor sale politice, deoarece, în situaţia în care executivul ignoră moţiunea simplă, cale două Camere ale Parlamentului au posibilitatea să recurgă, dacă se impune, la moţiunea de cenzură.

aprobării unei moţiuni îndreptate împotriva acestuia, Curtea Constituţională a decis că adoptarea unei astfel de moţiuni simple nu poate avea ca efect juridic direct revocarea unui membru al Guvernului. Legat de această problemă, în practica parlamentară a Senatului s-a exprimat opinia că în cazul aprobării unei moţiuni prin care s-a cerut demiterea unui membru al Guvernului, acesta ar trebui revocat din funcţie, întrucât, potrivit Regulamentului Senatului moţiunea respectivă are caracter obligatoriu pentru Guvern. Cum raporturile între Parlament şi Guvern sunt enunţate în Constituţie, iar aceasta nu prevede ca o cauză de încetare a mandatului de membru al Guvernului, aprobarea unei astfel de moţiuni, moţiunea respectivă a rămas fără obiect. Este posibil, însă, *de lege ferenda*, ca prin lege să se prevadă că în cazul ipotetic prezentat, ministrul în cauză să poată fi revocat din funcţie, această măsură încadrându-se în dispoziţiile art. 106 din Constituţie. Aşa cum rezultă din practica parlamentară, moţiunile sunt receptate ca mijloace specifice de control parlamentar a activităţii unor structuri guvernamentale.

La Camera Deputaţilor, moţiunea poate fi iniţiată de cel puţin 50 de deputaţi, iar la Senat de cel puţin o pătrime din numărul senatorilor.

Potrivit regulamentelor parlamentare, semnatarii unei moţiuni nu mai pot semna alte moţiuni până la încheierea dezbaterii moţiunii iniţiale. Data dezbaterii moţiunii se stabileşte de preşedintele Camerei respective, dar nu mai târziu de 6 zile de la data depunerii acesteia.

4.8. Anchetele parlamentare

Anchetele parlamentare sunt modalităţi specifice de control ale puterii legislative asupra Executivului şi a administraţiei publice[1)]. Potrivit art. 64 alin. (4) din Constituţie, fiecare Cameră îşi poate institui, printre altele, comisii parlamentare şi comisii de anchetă. Legiuitorul constituant a lăsat o deplină libertate de apreciere Camerei Deputaţilor şi Senatului în ceea ce priveşte oportunitatea instituirii unei comisii de anchetă, ca şi obiectul ei de activitate. În sfera activităţii de control exercitate de o comisie de anchetă parlamentară pot intra numai subiectele de drept care se află în raporturi constituţionale specifice cu Parlamentul, potrivit Titlului III, Capitolul IV din Constituţie. Alte subiecte de drept pot fi invitate să ia parte la dezbaterile din faţa comisiilor de anchetă, fără a exista însă vreo obligaţie corelativă din partea acestora de a da curs invitaţiei[2)].

[1)] Curtea Constituţională a decis că ancheta parlamentară este o expresie a funcţiei de control pe care o are Parlamentul în cadrul democraţiei constituţionale. Acest tip de control parlamentar se poate efectua prin intermediul unei comisii de anchetă constituite ad-hoc sau prin mijlocirea unei comisii permanente. Cu privire la comisiile de anchetă constituite ad-hoc, Curtea a observat în jurisprudenţa sa că acestea sunt legitimate din punct de vedere constituţional prin textul art. 64 alin. (4) din Legea fundamentală, care prevede că fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale.A se vedea decizia Curţii Constituţionale nr. 1231 din 29 septembrie 2009 (M.Of. nr. 759 din 6 noiembrie 2009).

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1231 din 29 septembrie 2009 (M.Of. nr. 759 din 6 noiembrie 2009). Într-o altă decizie, Curtea Constituţională a reţinut că instituirea obligaţiei

În virtutea regulamentelor parlamentare, comisiile de anchetă sunt instituite de Camera Deputaţilor la cererea a minimum 50 de deputaţi din cel puţin două grupuri parlamentare sau de Senat la cererea unei treimi din membrii acestuia. De asemenea, art. 100 din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului prevede că acestea întrunite în şedinţă comună pot hotărî, în exercitarea atribuţiilor de control ale Parlamentului, efectuarea unor verificări sau anchete proprii de către comisii comune special constituite în acest scop sau de către comisiile permanente. Înfiinţarea comisiilor de anchetă este supusă Camerei respective, pentru aprobare fiind necesar votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Comisiile de anchetă înfiinţate separat de Camere sau împreună vor întocmi un raport privind obiectul anchetei pe care îl vor prezenta, după caz, Camerei respective sau Camerelor reunite.

Regulamentele Camerei Deputaţilor şi Senatului prevăd, totodată, că fiecare comisie permanentă poate porni o anchetă în cadrul obiectului său de activitate, cu încuviinţarea Camerei respective.

4.9. Angajarea răspunderii Guvernului din proprie iniţiativă

Este o regulă de bază a regimului politic parlamentar ca Guvernul să se constituie pe baza încrederii acordate de naţiune sau în numele ei. În fond, orice Guvern dispune de resurse cu o natură diversă puse la dispoziţia sa de naţiune, pe care le gestionează aşa cum crede de cuviinţă, fiind însă răspunzător în faţa entităţii care i-a acordat votul de încredere, pentru modul în care a acţionat în realizarea mandatului său.

Dacă în momentul solicitării votului de încredere, Guvernul prezintă în faţa Parlamentului un program de guvernare general, cu obiective realizabile pe durata mandatului de patru ani şi o listă a viitorilor membrii ai Cabinetului, în cazul angajării răspunderii sale potrivit art. 114 din Constituţie, Guvernul are deja o susţinere parlamentară. Pe de altă parte, membrii Parlamentului au avut prilejul de a evalua eficienţa Guvernului, şi chiar de a-l supune, în întregul său, sau pe miniştrii, diferitelor proceduri de control parlamentar.

În cazul angajării răspunderii conform art. 114 din Constituţie, Guvernul îşi testează încrederea de care se mai bucură din partea deputaţilor şi senatorilor, determinându-i să-i evalueze din nou capacitatea de a-şi realiza programul de guvernare. Dacă documentul pentru care îşi angajează răspunderea va fi considerat adoptat de Parlament fie prin nedepunerea unei moţiuni de cenzură, fie prin respingerea acesteia, Guvernul va ieşi mult întărit din confruntarea cu membrii celor două Camere legislative.

---

persoanelor de drept public, altele decât cele prevăzute de art. 111 din Constituţie, a persoanelor juridice private şi a persoanelor fizice de a se prezenta, direct sau prin reprezentant legal, după caz, în faţa comisiilor parlamentare contravine rolului şi scopului acestor comisii şi, în mod implicit, rolului constituţional de autoritate legiuitoare a Parlamentului, cu încălcarea principiului constituţional al separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, consacrat în art. 1 alin. (4) din Constituţie. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014).

Din momentul învestirii sale prin votul de încredere acordat de Parlament şi al numirii sale de Preşedintele României pe baza acestui vot, Guvernul îşi asumă o răspundere directă pentru modul în care asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice. În situaţia în care Guvernul este sprijinit de majoritatea membrilor Parlamentului va avea posibilitatea – conlucrând cu forul legislativ – să-şi înfăptuiască cu succes şi fără asperităţi deosebite, programul de guvernare. Pe parcurs, însă, este posibil ca prin măsuri guvernamentale neagreate de aleşii poporului, Guvernul să-şi erodeze legitimitatea obţinută prin votul de învestitură. Este chiar posibil ca proiecte de legi iniţiate de Guvern să fie respinse sau astfel amendate de Parlament încât să-şi piardă paternitatea guvernamentală în favoarea unei paternităţi parlamentare. De asemenea, este posibil ca Guvernul, membrii acestuia să fie şicanaţi, obstrucţionaţi prin întrebări, interpelări, anchete, moţiuni de cenzură ş.a. Cu alte cuvinte, pe parcursul mandatului său, Parlamentul poate intra în conflict cu Guvernul, care îşi vede astfel periclitată înfăptuirea programului său de guvernare.

Conflictele care pot apărea pe parcurs între Parlament şi Guvern se referă în general la probleme concrete, la diferite aspecte din activitatea unui minister. Ele se derulează prin mijloace puse la dispoziţie de Constituţie: întrebări şi interpelări, iniţierea, dezbaterea şi supunerea la vot a unei moţiuni în legătură cu problema ce a făcut obiectul interpelării, dreptul la informare, procedura de dezbatere şi adoptare a unei moţiuni de cenzură. În toate aceste situaţii, Parlamentul este cel ce are iniţiativa controlului asupra activităţii Guvernului.

Constituţia prevede, însă, şi posibilitatea ca Guvernul să-şi angajeze răspunderea din proprie iniţiativă în faţa Camerei Deputaţilor şi a Senatului, în şedinţă comună, asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege. Legat de această procedură parlamentară, Curtea Constituţională a statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmăreşte ca acesta să fie adoptat în condiţii de maximă celeritate, conţinutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanţă, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. Prin urmare, şi-a continuat argumentarea Curtea, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiţii, oportunitatea şi conţinutul iniţiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului şi nu Curţii Constituţionale, în calitatea acesteia de garant al supremaţiei Constituţiei[1)].

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1557 din 18 noiembrie 2009 (M.Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010). Într-o altă decizie, Curtea Constituţională a statuat: condiţiile în care Guvernul are îndrituirea constituţională de a-şi angaja răspunderea în faţa Parlamentului în conformitate cu art. 114 din Constituţie sunt existenţa unei urgenţe în adoptarea măsurilor conţinute în legea asupra căreia Guvernul şi-a angajat răspunderea, necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, importanţa domeniului reglementat şi aplicarea imediată a legii. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 383 din 23 martie 2011 (M.Of. nr. 281 din 21 aprilie 2011).

Prin acest demers, Guvernul urmăreşte să verifice în mod concret pe ce sprijin poate conta în Parlament şi eventual să convingă Camera Deputaţilor şi Senatul că programul său de guvernare este încă viabil şi că echipa guvernamentală încă are capacitatea de a-l înfăptui. Constituţia stabileşte în art. 114 criteriile de constituţionalitate ale procedurii de angajare a răspunderii Guvernului: existenţa unei urgenţe în adoptarea măsurilor prevăzute în proiectul de lege pentru care se angajează răspunderea; reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, importanţa domeniului astfel reglementat; aplicarea imediată a legii în cauză[1)].

În cadrul acestei proceduri, Guvernul este demis dacă o moţiune de cenzură depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege este votată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor.

Guvernul se bucură de o libertate deplină în ceea ce priveşte alegerea momentului angajării răspunderii sale şi în ceea ce priveşte conţinutul programului, al declaraţiei sau al naturii ori domeniului reglementat de proiectul de lege. Pus în faţa demersului Guvernului, Parlamentul trebuie să opteze fie pentru adoptarea programului, declaraţiei sau proiectului de lege, fie pentru iniţierea unei moţiuni de cenzură. În cazul în care moţiunea de cenzură nu este adoptată, programul şi declaraţia de politică generală sunt integrate în strategia de guvernare, iar proiectul de lege se consideră adoptat, urmând a fi promulgat ca lege.

În ceea ce priveşte demersul Guvernului, se subînţelege că iniţiativa angajării răspunderii acestuia revine întregii echipe guvernamentale. Constituţia este foarte clară sub acest aspect.

Art. 114 alin. (1) prevede că „Guvernul îşi poate angaja răspunderea în faţa Camerei Deputaţilor şi Senatului". Cu alte cuvinte, aşa cum s-a şi remarcat deja, răspunderea are caracter solidar, ea fiind angajată nu în numele unui membru al Guvernului – fie chiar şi primul-ministru – ci în numele întregii echipe guvernamentale[2)]. Textul art. 114 instituie o răspundere politică. Cu toate acestea, unele dintre efectele acesteia sunt juridice. Ne referim, în acest sens, la demiterea Guvernului în ipoteza depunerii şi votării unei moţiuni de cenzură.

Scopul urmărit prin această procedură este limpede: în cazul în care Parlamentul este de acord cu programul prezentat de Guvern sau cu declaraţia de politică generală ori nu se întruneşte majoritatea de voturi necesară aprobării moţiunii de cenzură, poziţia Guvernului se consolidează, sporeşte legitimitatea acestuia. Neacordarea încrederii depinde de depunerea moţiunii de cenzură şi de votarea ei. Dacă nu se depune moţiunea de cenzură sau dacă aceasta este respinsă, se consideră că programul, declaraţia de politică generală sau proiectul de lege întrunesc „aprobarea" forului legislativ.

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1655 din 28 decembrie 2010 (M.Of. nr. 51 din 20 ianuarie 2011).

[2)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 180. În sistemul constituţional francez, potrivit art. 49 alin. (3) din Constituţie, angajarea răspunderii Guvernului în faţa Adunării Naţionale asupra votului unui text se face de primul-ministru, după deliberare în Consiliul de Miniştri.

În tăcerea Legiuitorului constituant se poate pune o problemă practică, și anume dacă programul sau declarația de politică generală se supun dezbaterii și aprobării potrivit procedurii prevăzute de Constituție pentru învestirea Guvernului [art. 103 alin. (3)] ori aprobarea acestora rezultă implicit din nepromovarea moțiunii de cenzură sau din respingerea ei. Credem că soluția la o asemenea ipoteză este dată chiar de art. 114 alin. (2) și (3) din Constituție. În aceste două texte, legiuitorul se referă la efectele juridice ale depunerii și votării unei moțiuni de cenzură și, respectiv, la efectele politice ale nedepunerii moțiunii sau ale respingerii ei. Astfel, art. 114 alin. (3) precizează că, dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

Așadar, aprobarea este implicită sau tacită[1)]. Caracterul implicit sau tacit al aprobării programului, declarației de politică generală sau a proiectului de lege nu împiedică, după părerea noastră, dezbaterea acestora. Dezbaterea, însă, nu este urmată de vot ca în cazul acordării votului de încredere.

Programul și declarația de politică generală adoptate vor completa programul Guvernului acceptat de Parlament prin acordarea votului de învestitură, devenind parte integrantă a acestuia.

În cazul punerii în minoritate a Guvernului, prin votarea moțiunii de cenzură, acesta este demis, urmând ca șeful statului să reia procedura prevăzută la art. 103 alin. (1) din Constituție, iar candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru să solicite Parlamentului votul de încredere asupra unui nou program și a unei noi liste a Guvernului[2)].

În ceea ce privește programul sau declarațiile de politică generală, acestea pot fi controlate după „acordul" tacit al Parlamentului, prin toate formele de control parlamentar, inclusiv prin depunerea ulterioară a unei moțiuni de cenzură. De asemenea, și în privința proiectului de lege, deputații și senatorii au deschisă calea sesizării Curții Constituționale în condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) din Constituție.

Legea fundamentală prevede chiar în art. 114 alin. (4) că în cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii, adoptate ca urmare a „reînnoirii" votului de încredere acordat Guvernului, dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere. În practica parlamentară s-a susținut că Guvernul nu și-ar putea asuma răspunderea, potrivit art. 114 din Constituție, asupra unui proiect de lege care ar îngloba reglementări distincte. Sesizată cu neconstituționalitatea unui astfel de proiect, Curtea Constituțională a decis, însă, că legiuitorul poate să reglementeze printr-o lege un grup complex de relații sociale[3)].

În condițiile în care Constituția nu interzice ca printr-o lege să se reglementeze mai multe domenii de activitate, Guvernul are latitudinea de a opta pentru elaborarea

---

[1)] Ibidem.

[2)] Nu există vreo dispoziție constituțională care să interzică includerea pe noua listă a Guvernului a unor miniștri din Guvernul demisionar.

[3)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 147 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

unui proiect de lege pe care îl propune Parlamentului sau pentru care își angajează răspunderea, care să conțină reglementarea mai multor domenii prin modificări, completări sau abrogări ale mai multor acte normative aflate în vigoare[1)].

Curtea Constituțională a decis că Guvernul nu poate recurge la angajarea răspunderii în fața Parlamentului asupra unui proiect de lege care se află deja în procedură legislativă, motivul fiind încălcarea competențelor forului legislativ, ca unică autoritate a țării[2)].

Introdusă pe filiera procedurii legislative, ca urmare a constatării neconstituționalității sale de către Curtea Constituțională sau a refuzului Președintelui României de a o promulga, legea adoptată în condițiile art. 114 din Constituție urmează regimul general de reexaminare aplicat tuturor celorlalte legi supuse acestui regim[3)]. Ca atare, Parlamentul o poate aproba sau respinge. În ipoteza respingerii, poziția Guvernului devine șubredă, dar acesta nu este obligat să demisioneze.

4.10. Suspendarea din funcție a Președintelui României

Instituția juridică a suspendării din funcție a Președintelui României trebuie privită ca o modalitate atipică a controlului parlamentar. Am arătat deja suportul constituțional al răspunderii politice a Președintelui în fața Parlamentului[4)]. Inițiativa suspendării din funcție a Președintelui revine Parlamentului, măsura propriu-zisă fiind luată cu votul majorității deputaților și senatorilor în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, după consultarea Curții Constituționale.

În cazul în care propunerea de suspendare este aprobată, în cel mult 30 de zile, se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui suspendat.

4.11. Punerea sub acuzare a Președintelui României

Punerea sub acuzare a Șefului statului (în formele de guvernământ republicane) este o procedură cunoscută sub denumirea de *impeachment*. Ca și în cazul suspendării din funcție a Președintelui României, punerea sub acuzare a acestuia presupune săvârșirea de către șeful statului a unor fapte deosebit de grave. Astfel, art. 96 alin. (1) din Constituție prevede că cele două Camere reunite în ședință comună pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare. Decizia este luată cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată revine Înaltei Curți de Casație și Justiție. În cazul stabilirii vinovăției prin hotărârea de condamnare rămasă definitivă, Președintele este demis de drept.

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 375 din 6 iulie 2005 (M.Of. nr. 591 din 8 iulie 2005).

[2)] A se vedea decizia Curții Constituționale nr. 1431 din 3 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010).

[3)] Ne referim la art. 147 și art. 77 alin. (2) din Constituție.

[4)] Instituția juridică a suspendării din funcție a Președintelui României, ca și cea a punerii sub acuzare a acestuia vor fi analizate în capitolul consacrat Președintelui României.

Punerea sub acuzare a Preşedintelui este un caz atipic de control parlamentar. În acest caz, Parlamentul acţionează, ca şi în cazul suspendării, ca reprezentant suprem al poporului român.

4.12. Solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului

Instituţia urmăririi penale a membrilor Guvernului a fost introdusă în sistemul constituţional românesc modern prin *Convenţia pentru organizarea definitivă a Principatelor Române*, semnată la Paris în 1858[1]. Dispoziţii referitoare la punerea sub acuzare a miniştrilor conţineau şi Constituţiile din 1866 (art. 101), Constituţia din 1923 (art. 98), Constituţia din 1938 (art. 70) şi Constituţia din 1948 (art. 73). Constituţiile din 1952 şi 1965 nu au mai prevăzut răspunderea penală a membrilor Guvernului.

Constituţia adoptată în 1991 a reintrodus instituţia urmăririi penale a miniştrilor în art. 109 alin. (2) şi (3). Din enunţul constituţional rezultă caracterul individual al procedurii, ca şi al răspunderii juridice. În ceea ce priveşte faptele de natură a atrage răspunderea penală, adică cazurile de răspundere, ca şi pedepsele aplicabile, sunt reglementate în Legea privind responsabilitatea ministerială nr. 115/1999. Constituţia a conferit dreptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, Camerei Deputaţilor, Senatului şi Preşedintelui României.

Pentru atragerea răspunderii penale a miniştrilor este imperios necesar ca faptele ce li se impută să fie săvârşite în exerciţiul funcţiilor lor. Această cerinţă rezultă cu claritate chiar din cuprinsul art. 109 alin. (2) din Constituţie[2]. Se înţelege că în situaţia ipotetică când un ministru ar comite o faptă penală prevăzută ca atare în Codul penal sau într-o lege specială, el ar urma să răspundă penal ca orice persoană care ar comite o infracţiune. O soluţie contrară ar contraveni principiului deplinei egalităţi în drepturi între cetăţeni, ocrotit în art. 16 alin. (1) din Constituţie.

Întrucât Constituţia României nu a stabilit o incompatibilitate între calitatea de deputat ori senator şi cea de membru al Guvernului, se poate pune problema dacă în privinţa răspunderii penale a unui membru al Guvernului, care în acelaşi timp este şi parlamentar, operează efectele juridice ale imunităţii parlamentare reglementate în art. 72 din Constituţie.

Într-o asemenea situaţie urmează a se constata dacă fapta imputată ministrului a fost săvârşită în exercitarea funcţiei ministeriale sau în calitate de ales al poporului. În primul caz, este clar că imunitatea parlamentară nu operează, întrucât ministrul în cauză a comis fapta în exerciţiul funcţiei sale. În al doilea caz, asumarea răspunderii

---

[1] Art. 15 din Convenţie avea următorul cuprins: „Orice act slobozit de Hospodar, trebuie să fie contrasemnat de către miniştrii competenţi. Miniştrii vor fi răspunzători de violarea legilor şi mai ales de orice risipă a banilor publici. Ei vor fi supuşi judecăţii Înaltei Curţi Judecătoreşti şi de Casaţie. Acţiunea va putea fi provocată de Hospodar sau de Adunare.

Punerea sub acuzaţie a miniştrilor nu se va putea pronunţa decât cu majoritatea de două părţi din trei a membrilor de faţă".

[2] Legea nr. 115/1999, republicată, privind responsabilitatea ministerială stabileşte, precede în art. 8 faptele care constituie infracţiuni, în înţelesul legii respective, precum şi procedura de urmărire penală şi de judecare (M.Of. nr. 200 din 23 martie 2007).

penale este posibilă numai cu încuviinţarea Camerei în care a fost ales, cu respectarea procedurii prevăzute în regulamentul Camerei respective referitoare la o asemenea situaţie. De pildă, Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede că dezbaterea cererii pentru urmărirea penală se efectuează pe baza raportului întocmit fie de o comisie permanentă care a primit încuviinţarea Camerei în acest sens, fie de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop. Camera hotărăşte asupra cererii cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

În cazul în care s-a cerut urmărirea penală a unui ministru, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestuia din funcţie. Constituţia prevede, de asemenea, că trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie.

Constituţia prevede două modalităţi de suspendare a unui membru al Guvernului căruia i se impută săvârşirea unei fapte penale: a) suspendarea care poate fi dispusă de Şeful statului; b) suspendarea care operează de drept, din momentul trimiterii în judecată.

Din cuprinsul art. 106 din Constituţie, care reglementează cazurile de încetare a funcţiei de membru al Guvernului nu rezultă că o hotărâre judecătorească de condamnare a unui membru al Guvernului ar avea ca rezultat pierderea de către acesta a calităţii pe care a avut-o în Guvern. Într-un singur caz ar pierde această calitate, şi anume dacă prin hotărârea de condamnare şi-ar pierde drepturile electorale. Art. 106 din Constituţie prevede însă că funcţia de membru al Guvernului poate înceta şi în alte cazuri prevăzute de lege. S-a deschis, astfel, posibilitatea ca prin Legea privind responsabilitatea ministerială, la care face referire art. 109 alin. (3) din Constituţie, să se prevadă demiterea de drept a membrului Guvernului a cărui vinovăţie a fost constatată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie care l-a şi condamnat penal. Legea nr. 115/1999 prevede că membrul Guvernului condamnat prin hotărâre judecătorească definitivă va fi demis din funcţie de Preşedintele României, la propunerea primului-ministru.

În fine, mai adăugăm că, întrucât Constituţia se referă numai la urmărirea penală a membrilor Guvernului, aceştia pot fi acţionaţi în justiţie fără nicio restricţie în cauze civile şi în materie de contencios administrativ.

§5. Funcţia de desemnare prin învestire, alegere sau numire a unor autorităţi publice

În cadrul acestei funcţii, cea mai importantă activitate desfăşurată de Parlament se referă la acordarea votului de învestitură Guvernului – instituţie juridică deja analizată.

Evident, atribuţiile Parlamentului subsumate acestei funcţii sunt prevăzute expres în Constituţie sau în legi speciale. Cum Parlamentul României are o structură bicamerală, se subînţelege că această funcţie va fi înfăptuită de cele două Camere reunite în şedinţă comună. Potrivit Constituţiei, Parlamentul:

a) acordă votul de încredere Guvernului [art. 103 alin. (3)];

b) numeşte pe Avocatul Poporului [art. 58 alin. (1)];

c) numeşte membrii Curţii de Conturi [art. 140 alin. (4)];

d) numeşte directorii serviciilor de informaţii [art. 65 lit. h)].

De asemenea, potrivit Constituţiei, Camerele numesc, separat, câte 3 dintre cei 9 judecători ai Curţii Constituţionale [art. 142 alin. (3)].

În diferite legi speciale sunt prevăzute alte prerogative de numire ale Parlamentului. Astfel, de pildă, potrivit art. 9 alin. (2) din Legea nr. 73/1993, preşedintele Consiliului Legislativ şi preşedinţii de secţii ai acestei autorităţi publice sunt numiţi de cele două Camere în şedinţă comună.

Posibilitatea ca printr-o lege specială să se prevadă competenţa Camerelor de a numi sau alege în funcţii publice anumite persoane este prevăzută în art. 13 pct. 21 din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, potrivit art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituţie. În ceea ce priveşte natura unei astfel de legi, credem că poate fi vorba chiar de o lege ordinară.

Secţiunea a 7-a. Actele Parlamentului

§1. Consideraţii generale. Categorii de acte

Parlamentul României adoptă două mari categorii de acte: acte juridice şi acte politice. Primele sunt expres prevăzute în Constituţie şi în regulamentele fiecărei Camere, iar celelalte sunt deduse din practica parlamentară sancţionată însă în Regulamentul activităţilor comune ale Camerelor (art. 13 pct. 23), precum şi în regulamentele proprii (art. 85 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 87 alin. (2) din Regulamentul Senatului). Este interesantă şi pertinentă clasificarea făcută de Curtea Constituţională actelor juridice aprobate de Camere: legi constituţionale, legi organice, legi ordinare [art. 73 alin. (1) din Constituţie]; regulamentul activităţilor comune [art. 62 alin. (1)]; moţiunea de cenzură (art. 113 din Constituţie).

Fiecare Cameră a Parlamentului poate aproba următoarele acte juridice: regulamentul propriu de organizare şi funcţionare [art. 64 alin. (1) din Constituţie]; hotărâri [art. 67 şi art. 76 alin. (2) din Constituţie]; moţiuni [art. 67 şi art. 112 alin. (2) din Constituţie].

Potrivit art. 67 din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul adoptă legi, hotărâri şi moţiuni. Acestea sunt acte juridice, caracterizate ca atare de Legea fundamentală. În afara lor, Parlamentul sau Camerele separate adoptă declaraţii, mesaje, apeluri, care sunt considerate acte cu caracter exclusiv politic.

Referitor la moţiune şi declaraţie ca acte politice ale Parlamentului, apreciem că nu există nicio legătură între acestea şi declaraţiile la care se referă art. 65 alin. (2) lit. c) şi lit. d) din Constituţie. Concret, în art. 65 din Constituţie este vorba de aprobarea de către cele două Camere întrunite în şedinţă comună a mobilizării totale sau parţiale, sau a stării de război. Deşi Legiuitorul constituant foloseşte în aceste texte noţiunea de declaraţie, se are în vedere, de fapt, hotărârea ca act juridic ce va încorpora cele două categorii de declaraţii.

În afara celor două mari categorii de acte, Camerele sau organismele lor interne – comisiile parlamentare, birourile permanente – ca şi preşedinţii Camerelor au dreptul de a adopta, sau, după caz de a emite, o serie de acte prin care se concretizează diferite atribuţii conferite acestora, îndeosebi prin regulamente. Astfel de acte sunt: avize[1)], rapoarte[2)], decizii[3)], adrese[4)], hotărâri[5)]. De asemenea, activitatea unor organisme interne de lucru, mai poate fi finalizată prin procese-verbale, comunicate de presă[6)] etc., acestea fiind, însă, consemnări, reluări ale unor proceduri şi nu acte în sensul politic sau juridic al cuvântului.

În ceea ce priveşte modalitatea concretă de adoptare a actelor Parlamentului (sau ale Camerelor legislative), art. 121 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi respectiv art. 134 din Regulamentul Senatului, prevăd că legile, hotărârile şi moţiunile se adoptă prin vot, majoritatea voturilor necesare pentru adoptare fiind însă diferită de la act la act. În privinţa actelor politice la care ne-am referit deja, aprobarea se face cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor prezenţi la şedinţa comună a celor două Camere[7)].

Aşa cum rezultă din practica noastră parlamentară, nu numai legile, hotărârile şi moţiunile au caracter juridic, ci şi unele dintre actele adoptate separat de Camera Deputaţilor sau de Senat, precum şi de organele interne de lucru ale acestora, la care ne-am referit deja. În acest caz, caracterul juridic al actelor respective poate avea ca suport fie o dispoziţie constituţională sau legală, fie o dispoziţie cuprinsă în regulament. Astfel, de pildă adresele prin care preşedinţii Camerelor pot sesiza Curtea Constituţională privind neconstituţionalitatea regulamentelor acestora sunt acte producătoare de efecte juridice, suportul lor legal fiind art. 146 lit. d) din Constituţie şi art. 21 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată.

---

1) De exemplu, avizele comisiilor permanente privind proiectele de lege sau propunerile legislative ce le sunt trimise spre avizare de biroul permanent al Camerei respective.

2) De exemplu, rapoartele prezentate de chestori Camerelor la sfârşitul fiecărei sesiuni, cu privire la rezultatele controalelor financiar-contabile, efectuate de aceştia sau rapoartele comisiilor parlamentare referitoare la examinarea proiectelor sau propunerilor legislative cu care au fost sesizate în fond.

3) A se vedea Decizia Senatului nr. 2 din 15 ianuarie 1994 privind convocarea Senatului în sesiune extraordinară; Decizia Camerei Deputaţilor nr. 2 din 25 ianuarie 1994 privind convocarea Camerei Deputaţilor.

4) A se vedea, în acest sens, actul prin care Preşedinţii Camerelor sesizează Curtea Constituţională în condiţiile prevăzute de art. 146 lit. a) şi b) din Constituţie. Preşedintele Camerei Deputaţilor a sesizat Curtea Constituţională prin adresa nr. 8 din 1 martie 1994 în conformitate cu prevederile art. 146 lit. b) din Constituţie şi ale art. 21 alin. (1) din Legea nr. 47/1992.

5) De exemplu, hotărârile comisiilor parlamentare [art. 52 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaţilor] sau ale birourilor acestora [art. 47 lit. d) din Regulamentul Camerei Deputaţilor]. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 20 din 23 martie 1994 privind avizarea unei propuneri legislative (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

6) A se vedea art. 59 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

7) A se vedea art. 51 alin. (8) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului.

Ţinem, însă, să precizăm că dacă în practica parlamentară se recunoaşte caracterul juridic al unor acte adoptate de organele interne de lucru ale fiecărei Camere legislative nu înseamnă nicidecum că asemenea acte s-ar încadra în categoria actelor la care se face trimitere în art. 67 din Constituţie. Între forţa juridică a actelor menţionate în art. 67 din Constituţie – legi, hotărâri, moţiuni – şi cea a actelor la care ne-am referit, este o diferenţă esenţială.

Actele juridice care emană de la organele interne de lucru ale Camerelor sau de la organele de conducere ale acestora sunt fără îndoială manifestări de voinţă ale unor subiecte de drept (public) săvârşite în scopul de a da naştere unor efecte juridice, adică de a crea drepturi şi obligaţii[1)], dar sunt simple acte procedurale prin care se exercită atribuţii legale şi regulamentare de către cei ce le înfăptuiesc.

În virtutea atribuţiilor regulamentare ce le revin, Biroul permanent al fiecărei Camere legislative şi preşedinţii acestora emit o serie de acte cu efecte juridice (hotărâri, decizii) care au caracter obligatoriu. Obiectul de reglementare al acestor acte îl constituie, în general, organizarea diferitelor activităţi desfăşurate de personalul încadrat în serviciile Camerei Deputaţilor şi ale Senatului. Încălcarea lor atrage după sine răspunderea administrativă, disciplinară şi chiar civilă a acestora. Hotărârile Biroului permanent nu pot avea, însă, caracter obligatoriu pentru Camere, acestea fiind purtătoare de suveranitate naţională.

Nu toate actele juridice adoptate de Parlament sau de Camere ori de structuri de lucru ale acestora au caracter normativ. Unele dintre ele – ne referim doar la unele hotărâri şi la moţiunile adoptate potrivit art. 112 alin. (2) şi art. 113 din Constituţie ca şi la unele decizii – au un caracter individual[2)]. Aceste acte juridice individuale creează drepturi şi obligaţii în considerarea calităţii unui anumit subiect de drept (public) determinat.

În legătură cu actele juridice adoptate de Parlament în virtutea art. 67 din Constituţie se mai impune precizarea că unele dintre ele – ne referim îndeosebi la legi – au caracter normativ, adică conţin norme de conduită general-obligatorii având, totodată, un caracter impersonal. De fapt, este de esenţa legii să reglementeze într-o manieră general-obligatorie şi impersonală relaţii sociale. Aceeaşi caracteristică este evidentă însă şi la unele hotărâri adoptate de Camerele legislative, de pildă la hotărârea prin care se aprobă regulamentul propriu. Alte acte juridice, ale Camerelor sau ale Parlamentului, cum sunt de pildă actele de numire în funcţii publice, au caracter individual.

[1)] A se vedea noţiunea generală a actului juridic în *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), vol. II, Ed. Socec, Bucureşti, 1930, p. 162-165.

[2)] Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 2 din 1 februarie 1994 pentru alegerea vicepreşedinţilor Camerei Deputaţilor are un vădit caracter individual. De asemenea, au caracter individual, de pildă, deciziile Senatului privind asigurarea conducerii acestuia în timpul absenţei Preşedintelui său [a se vedea, în acest sens, Decizia Senatului nr. 13 din 20 octombrie 1994 privind asigurarea conducerii Senatului pe perioada 3-28 octombrie 1994 (M.Of. nr. 302 din 25 octombrie 1994)].

În ceea ce priveşte caracterul politic al unor acte adoptate separat de cele două Camere sau de Parlament nu se poate face o deosebire între ele pe acest criteriu. Evident, importanţa politică a unora poate fi mai mare decât a altora, dar toate au caracter politic. În practica parlamentară, birourile permanente au adoptat uneori separat sau în şedinţă comună şi acte având un conţinut politic, deşi se refereau la raporturi constituţionale cu alte autorităţi publice[1]. În legătură cu astfel de acte, în jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că actele politice nu pot fi adoptate de Cameră prin hotărâri, întrucât acestea sunt acte cu efecte juridice[2].

§2. Conceptul de lege. Categoriile de legi

Legea poate fi definită formal şi din punct de vedere procedural ca fiind actul juridic iniţiat potrivit Constituţiei şi adoptat de cele două Camere corespunzător procedurii legislative regulamentare, promulgat de Preşedintele României şi publicat în Monitorul Oficial. După cum se poate observa, această definiţie a legii face trimitere la dispoziţii exprese cuprinse în Constituţia României care fixează jaloanele generale ale procesului legislativ în ţara noastră:

a) art. 74 alin. (1) şi art. 150 alin. (1)[3];
b) art. 75-76;
c) art. 77;
d) art. 78[4].

De asemenea, definiţia enunţată se întemeiază pe dispoziţiile cuprinse în Regulamentele proprii ale Camerelor, precum şi în Regulamentul şedinţelor comune referitoare la procedura legislativă şi la mediere.

Definiţia dată legii nu este nicidecum o definiţie unică sau generală; este, dacă se poate spune aşa, o „definiţie constituţională" care surprinde îndeosebi aspectele procedurale, formale ale iniţierii, dezbaterii şi finalizării procesului legislativ. O asemenea definiţie nu face apel la caracteristica legii ca act juridic prin care se reglementează, într-o manieră general-obligatorie şi impersonală cele mai importante relaţii sociale, sau prin care se exprimă interesele generale, fundamentale ale unei naţiuni, act a cărui respectare este impusă, la nevoie, prin autoritatea statului.

---

[1] A se vedea, de pildă, *Declaraţia comună a birourilor permanente reunite ale Senatului şi Camerei Deputaţilor*, nr. 1 din 7 februarie2007, prin care cele două organisme interne de conducere ale Camerelor au solicitat preşedintelui României, domnul Traian Băsescu, să revină public asupra a două acuzaţii privind Parlamentul României, făcute cu prilejul şedinţei de bilanţ a D.N.A. din 6 februarie 2007.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 46 din 17 mai 1994 (M.Of. 131 din 27 mai 1994.)

[3] Art. 74 alin. (1) stabileşte titularii dreptului de iniţiativă legislativă a legilor organice şi ordinare, iar art. 150 alin. (1) pe titularii dreptului de iniţiativă a legilor constituţionale.

[4] Evident, pot fi invocate aici şi alte texte constituţionale care contribuie la stabilirea cadrului juridic de adoptare a legilor. Dintre acestea nu ar putea să lipsească art. 61 alin. (1), care prevede că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării şi stabileşte, astfel, exclusivitatea Parlamentului în materie de legiferare.

Conceptul de lege poate fi definit, cu nuanţările corespunzătoare, de către fiecare ramură a ştiinţelor juridice şi în primul rând de Teoria generală a dreptului. Toate definiţiile conţin însă, pe lângă trăsăturile specifice, anumite elemente comune oricărei definiţii a legii. Astfel, legea: este un *act al Parlamentului* adoptat de acesta potrivit unei proceduri solemne; *conţine reguli de conduită socială general-obligatorii şi impersonale*, a căror respectare este asigurată, la nevoie, prin forţa de constrângere a statului; *exprimă voinţa generală a unei colectivităţi*. Profesorul I. Muraru defineşte legea ca fiind actul juridic al Parlamentului, elaborat în conformitate cu Constituţia, potrivit unei proceduri prestabilite şi care reglementează relaţiile sociale cele mai generale şi cele mai importante[1]. Profesorul T. Drăganu susţine, pe drept cuvânt, că definitivarea legii poate fi făcută avându-se în vedere fie un criteriu formal, adică accentuându-se asupra naturii organului chemat să o adopte, precum şi asupra procedurii ce trebuie respectată în acest scop, fie un criteriu material, adică ţinându-se seama de cuprinsul ei. Din punct de vedere formal, susţine autorul menţionat, este lege orice manifestare de voinţă care emană de la acele organe ale statului care au, în virtutea normelor constituţionale în vigoare, calitatea de organe legislative şi este adoptată cu respectarea procedurii dinainte prevăzute[2].

În doctrina românească de drept civil s-a subliniat că prin lege se înţelege o regulă de drept obligatorie, generală, permanentă, edictată de către autoritatea publică învestită cu puterea legiuitoare şi sancţionată prin forţa publică[3]. În opinia autorilor citaţi, legea întruneşte următoarele caractere:

a) legea este obligatorie:
b) legea este generală;
c) legea este permanentă;
d) legea este edictată de autoritatea publică învestită cu prerogativa de a legifera;
e) încălcarea legii este sancţionată prin forţa de constrângere a statului.

Într-o altă lucrare de referinţă pentru literatura românească de drept civil, legea este considerată „o regulă de urmare, întocmită în înţelesul comun de o autoritate superioară, la care cu toţii suntem datori a ne supune"[4]. Într-o definiţie strictă, legea ar desemna actul normativ ce emană de la puterea legislativă – Parlamentul[5].

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 159.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 98.

[3] *C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu*, Tratat de drept civil român, ed. a 2-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 29.

[4] *D. Alexandresco*, Explicaţiunea teoretică şi practică a dreptului civil român în comparaţiune cu legile vechi şi cu principalele legislaţiuni streine, vol. 1, Tip. „România Nouă", Bucureşti, 1926, p. 52. Codul Calimach conţine o definiţie legală a legii cuprinsă în Introducere la Cod. Astfel în § 1 se menţionează că „legea este o regulă obştească, care îndreptează cele prin cuvânt sau faptă lucrări a omului cuvântător, pe care lucrări el le săvârşeşte, când nu este silit de împrejurările ce i-ar opri buna voinţă şi hotărârea de a săvârşi fapte legiuite" (Codul Calimach. Ediţie critică, Ed. Academiei R.P.R., Bucureşti, 1958, p. 66).

[5] *Gh. Beleiu*, Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil. Casa de Editură şi Presă „Şansa", Bucureşti, 1985, p. 47.

Într-o altă definiţie, legea este actul juridic normativ adoptat de către organul legiuitor şi după procedura stabilită în acest scop, prin care în cadrul competenţei sale legislative, acesta stabileşte reguli generale şi de aplicaţie repetată, a căror respectare este asigurată prin virtualitatea coerciţiunii statale[1]. Profesorul Nicolae Popa defineşte legea ca act normativ elaborat de Parlament şi care exprimă voinţa şi interesele alegătorilor[2].

Parlamentul României adoptă trei categorii de legi: constituţionale, organice şi ordinare. Temeiul legal al acestei clasificări este art. 73 din Constituţie. Tot Constituţia indică domeniul de reglementare al legilor constituţionale şi al legilor organice. Astfel, art. 73 alin. (2) din Constituţie prevede că legile constituţionale sunt cele de revizuire a Constituţiei.

În privinţa legilor organice, Legiuitorul constituant nu le-a mai definit ca atare, ci a prevăzut în art. 73 alin. (3) anumite domenii sociale care nu pot fi reglementate decât prin lege organică. Aceste domenii sunt:

a) sistemul electoral; organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente;

b) organizarea, funcţionarea şi finanţarea partidelor politice;

c) statutul deputaţilor şi al senatorilor, stabilirea indemnizaţiei şi a celorlalte drepturi ale acestora;

d) organizarea şi desfăşurarea referendumului;

e) organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării;

f) regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă;

g) infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora;

h) acordarea amnistiei sau a graţierii colective;

i) organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi;

j) statutul funcţionarilor publici;

k) contenciosul administrativ;

l) regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii;

m) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia socială;

n) organizarea generală a învăţământului;

o) regimul general al cultelor;

p) organizarea administraţiei publice locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală;

r) statutul minorităţilor naţionale din România.

Domeniile menţionate mai sus nu sunt singurele a căror reglementare normativă se face exclusiv prin lege organică. Chiar Constituţia prevede astfel de domenii în alte texte[3]. Simpla lectură a textului constituţional care enumeră domeniile vieţii sociale rezervate exclusiv reglementării prin lege organică arată importanţa acestora.

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 189.

[2] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 170.

[3] De pildă art. 40 alin. (3), art. 52 alin. (2), art. 58 alin. (3), art. 71 alin. (3), art. 79 alin. (2), art. 105 alin. (2), art. 142 alin. (4) ş.a.

În stabilirea domeniilor respective, Constituţia a ţinut seama de conţinutul reglementărilor legale de natură organică, care justifică, de altfel, şi majoritatea absolută de voturi cerută pentru adoptarea lor.

După cum se poate observa, domeniile vieţii sociale în care Parlamentul legiferează prin lege organică sunt deosebit de importante pentru organizarea şi desfăşurarea vieţii sociale pe baze democratice, potrivit principiilor pluralismului, drepturilor fundamentale ale omului. Aceste domenii intră în sfera exclusivă de reglementare normativă a Parlamentului. Guvernul nu ar putea fi abilitat de forul legislativ să adopte norme cu putere de lege în aceste domenii, întrucât astfel s-ar încălca art. 115 alin. (1) din Constituţie[1)].

Cu toate acestea, până la revizuirea Constituţiei, jurisprudenţa Curţii Constituţionale a statuat că ordonanţele de urgenţă puteau fi emise de Guvern şi în domeniul legilor organice, restricţia pentru această categorie de legi nefiind prevăzută decât pentru ordonanţele emise în baza unei legi de abilitare, conform art. 114 alin. (1) din Constituţie, în redactarea nemodificată de Legea de revizuire a Constituţiei adoptată în 2003[2)].

În practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale s-a subliniat că ordonanţa de urgenţă nu este o varietate a ordonanţei emise în temeiul unei legi de abilitare, ci o măsură de ordin constituţional ce permite Guvernului, sub controlul strict al Parlamentului, să facă faţă unei situaţii extraordinare care impune adoptarea unei soluţii imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public[3)]. Această opinie este întemeiată pe dispoziţiile art. 115 alin. (4) din Constituţia revizuită, potrivit cărora „Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă numai în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligaţia de a motiva urgenţa în cuprinsul acestora”[4)].

Potrivit punctului de vedere enunţat, Guvernul este abilitat direct de Constituţie, prin voinţa Adunării Constituante, să emită ordonanţe de urgenţă. În acest caz, însă, textul revizuit al Constituţiei cuprins în art. 115 alin. (4) nu ar fi trebuit să fie redactat sub titlul „Delegarea legislativă”. Ca instituţie juridică, delegarea legislativă exprimă un raport între Parlament ca adunare legislativă ordinară şi Guvern, ori textul art. 115 alin. (4) din Constituţia revizuită exprimă „o delegare legislativă constituţională”, şi nu una parlamentară. Potrivit teoriei clasice a dreptului constituţional, parlamentul ordinar este învestit de către Adunarea Constituantă să exercite puterea legislativă, putând în cazuri excepţionale şi limitate în timp şi în domenii de reglementare prestabilite să delege, să transmită această putere Guvernului. Rezultă că Guvernul poate

---

[1)] Potrivit textului menţionat, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

[2)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 95 din 4 martie 2004 (M.Of. nr. 234 din 17 martie 2004).

[3)] A se vedea punctul de vedere al Avocatului Poporului privind sesizarea ce face obiectul Deciziei Curţii Constituţionale nr. 95 din 4 martie 2004 (M.Of. nr. 234 din 17 martie 2004).

[4)] Potrivit art. 114 alin. (4) din textul nerevizuit al Constituţiei din 1991, „în cazuri excepţionale, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă. Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu”.

emite ordonanţe de urgenţă, dar nu în virtutea unei delegări legislative, ci ca urmare a unei învestiri directe de ordin constituţional. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă în următoarele condiţii, întrunite în mod cumulativ: existenţa unei situaţii extraordinare; reglementarea normativă să nu poată fi amânată; urgenţa adoptării ordonanţei de urgenţă să fie motivată în cuprinsul acesteia[1)].

Guvernul capătă astfel o putere de reglementare proprie în domenii rezervate legilor organice şi ordinare, fără a putea afecta,[2)] însă, regimul instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle prevăzute de Constituţie, drepturile electorale şi fără a putea să vizeze măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

Textul constituţional cuprins în art. 115 alin. (4) din Constituţia revizuită omite să precizeze ce înseamnă, „situaţii extraordinare", lăsând această sarcină în seama aprecierii Parlamentului. O asemenea practică poate deveni, însă, periculoasă, întrucât în Parlament, Guvernul va avea de regulă o majoritate care îl va susţine. Nici art. 115 alin. (6) din Constituţia în vigoare, nu aduce indicii suficiente pentru precizarea domeniului „rezervat" ordonanţelor de urgenţă. Acest text ar fi trebuit să prevadă cu exactitate cadrul de abilitare constituţională a Guvernului de a emite astfel de acte normative, şi nu să precizeze excepţiile de la acest drept. Legiuitorul constituant a inversat termenii reglementării. În loc să precizeze cu claritate domeniile în care Guvernul este învestit să emită ordonanţe de urgenţă, a stabilit excepţiile de la acest drept, lăsându-i astfel acestuia o libertate periculoasă pentru jocul politic democratic specific statului de drept. În dreptul constituţional comparat se interzice delegarea de competenţă prea generală care nu indică suficient de precis domeniile care fac obiectul delegării[3)].

Există o necorelare între art. 115 alin. (4) şi art. 108 din Constituţie referitoare la actele Guvernului. Acest din urmă text prevede în alin. (1) că Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe fără a distinge ordonanţele de abilitare de cele de urgenţă. Această omisiune este justificată pentru că se avea în vedere textul nerevizuit al art. 114 din Constituţie. În urma revizuirii acest text, art. 108 din Constituţie (care nu a fost revizuit) este incomplet, întrucât se referă exclusiv la ordonanţele de abilitare, omiţând ordonanţele de urgenţă pe care Guvernul le poate emite conform puterii sale de reglementare specială care i-a fost conferită direct de Constituţie.

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 366 din 25 iunie 2014 (M.Of. nr. 644 din 2 septembrie 2014).

[2)] Întrucât explicaţia termenului de afectare, raportată la conţinutul art. 115 alin. (4) din Constituţie presupune o apreciere subiectivă, susceptibilă ea însăşi de interpretări diferite, Curtea Constituţională a ţinut să precizeze că verbul *a afecta*, în sensul art. 115 alin. (4) înseamnă „a suprima", „a aduce atingere", „a prejudicia", „a vătăma", „a leza", „a antrena consecinţe negative". A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1189 din 6 noiembrie 2008 (M.Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008) şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 94 din 27 ianuarie 2011 (M.Of. nr. 158 din 4 martie 2011).

[3)] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 281.

În aceste condiții, Parlamentul nu mai poate să apară ca „unică autoritate legiuitoare a țării" așa cum prevede art. 61 alin. (1) din Constituția revizuită. Dacă ținem seama de numărul foarte mare al ordonanțelor de urgență emise de Guvern în legislaturile care au urmat adoptării Constituției din 1991, se poate trage concluzia că în practica guvernării, puterea legislativă este sensibil raționalizată de către Guvern, care se transformă treptat într-o autoritate legiuitoare.

În toate celelalte domenii ale vieții sociale, Parlamentul adoptă legi ordinare. Totodată, forul legislativ are latitudinea de a abilita Guvernul să emită ordonanțe care vor avea, prin urmare, forța juridică a unei legi ordinare.

În ceea ce privește raporturile între actele normative emise de Guvern, în afara celor explicate deja, se mai impune o precizare. Astfel, Guvernul poate fi abilitat de Parlament printr-o lege de abilitare să adopte ordonanțe în anumite domenii de activitate și pentru perioada fixată în lege. Este adevărat că Guvernul poate adopta și ordonanțe de urgență, ceea ce nu necesită preexistența unei legi de abilitare. Dispozițiile constituționale sunt lacunare în privința raporturilor existente între lege și ordonanțele Guvernului emise atât în virtutea art. 115 alin. (1), cât și conform art. 115 alin. (4) din Constituție.

În legătură cu aprobarea acestor acte ale Guvernului, în literatura de specialitate s-a susținut că prin actul de aprobare adoptat de Parlament, ordonanța Guvernului se transformă în lege[1]). În opinia noastră, bazată pe principiul separației puterilor în stat, aprobarea de către forul legislativ a unui act al puterii executive se circumscrie funcției de control parlamentar exercitat asupra Guvernului.

Transformarea ordonanței Guvernului în lege este într-adevăr o descărcare de răspundere a Guvernului, dar nu pentru conținutul ordonanței, ci pentru dreptul pe care și l-a asumat acesta de a legifera în condiții excepționale, ocolind astfel Parlamentul. Conținutul normativ al ordonanței Guvernului rămâne neschimbat, indiferent de faptul aprobării sau respingerii ordonanței prin lege. Este greu de admis că un act normativ poate avea până la un moment dat natura unui act administrativ și după aprobarea sa prin lege ar căpăta o altă natură juridică, și anume cea a unei legi.

Dacă Parlamentul și-ar „însuși" voința juridică și strategia administrativă a Guvernului – exprimate prin ordonanța emisă – ce temei politic ar mai avea pentru a exercita un control parlamentar asupra Guvernului în ceea ce privește necesitatea

---

[1]) *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 139. Punctul de vedere exprimat în doctrina de specialitate este susținut de o decizie a Curții Constituționale în care se arată că prin aprobarea ordonanței de către Parlament, cu sau fără modificări, conținutul său normativ devine lege (Decizia Curții Constituționale nr. 9 din 1 februarie 1996 (M.Of. nr. 108 din 28 mai 1996). Considerentele Curții sunt ele însele discutabile, cu atât mai mult cu cât chiar prin decizia respectivă se recunoaște că ordonanța este consecința extinderii, în unele condiții și limite, a competenței generale a Guvernului de organizare a executării legilor (ibidem). Rezultă astfel - iar Curtea Constituțională recunoaște acest lucru —, că ordonanța constituie deci un act guvernamental de executare a legii de abilitare (Ibidem) și că natura juridică a ordonanței nu poate fi diferită de cea a oricărui alt act emis de Guvern în cadrul competenței sale normative (ibidem). A se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 46 din 24 aprilie 1996 (M.Of. nr. 108 din 28 mai 1996).

reglementării de către acesta a domeniilor vizate prin ordonanţa respectivă, convertită ulterior în lege?

Faptul că în Parlament s-a admis ca ordonanţele guvernamentale să fie modificate cu prilejul aprobării lor de către Parlament a constituit o opţiune legislativă care a deformat raporturile între cele două puteri şi a pus bazele unei practici care a îngreunat procesul legislativ. După părerea noastră, legea ar fi trebuit să rămână un act de suveranitate naţională, iar ordonanţa, un act normativ emis de Guvern în circumstanţe extraordinare care să impună o legiferare rapidă, cenzurată ulterior de Parlament, exclusiv sub aspectul temeiurilor formale ale adoptării sale. Tot atât de nocivă şi este practica Guvernului de a recurge în exces atât la emiterea ordonanţelor simple, cât şi a celor de urgenţă.

Domeniile de activitate vizate delegării legislative intră în sfera de reglementare rezervată legilor ordinare. Ca atare, printr-o ordonanţă, Guvernul are latitudinea să adopte norme cu putere de lege, adică norme general-obligatorii, impersonale şi primare, dar numai în condiţiile prevăzute în legea de abilitare. Această latitudine nu se mai regăseşte în cazul hotărârilor care, potrivit art. 108 alin. (2) din Constituţie se emit exclusiv pentru organizarea executării legilor[1)]. Hotărârile Guvernului pot conţine norme general-obligatorii şi impersonale, dar ele sunt subsecvente unei legi adoptate anterior de Parlament[2)]. Cu alte cuvinte, hotărârile Guvernului nu conţin norme juridice primare.

Datorită diferenţei de importanţă socială ce le-a fost conferită prin Constituţie, legile la care Legiuitorul constituant face referire se deosebesc şi din punct de vedere al procedurii de adoptare.

Astfel, în timp ce legile organice şi ordinare pot fi iniţiate de Guvern, de parlamentari, precum şi de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot în condiţiile prevăzute în art. 74 alin. (2) şi (3) din Constituţie, legile constituţionale pot fi iniţiate de Preşedintele României la propunerea Guvernului, de cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor şi de cel puţin 500.000 de cetăţeni cu drept de vot în condiţiile prevăzute de art. 150 alin. (2) din Constituţie.

Alte deosebiri privesc procedura de adoptare. Astfel, legile constituţionale se adoptă cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor, în timp ce legile organice se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere, iar legile ordinare cu votul majorităţii membrilor prezenţi din fiecare Cameră. De asemenea, în cazul în care prin procedura de mediere privind un proiect de lege constituţională, nu se ajunge la un acord, Camerele hotărăsc, în şedinţă comună asupra divergenţelor cu votul a cel puţin trei pătrimi din numărul deputaţilor şi senatorilor, în timp ce, dacă obiectul procedurii de mediere îl constituie un proiect de lege organică sau ordinară, Camerele întrunite în şedinţă comună vor decide asupra textului definitiv cu votul majorităţii cerute de art. 74 din Constituţie în funcţie de caracterul – organic sau ordinar – al legii.

[1)] Pentru raţiunea deplinei conformităţi a valorii juridice a ordonanţelor cu cea a legilor ordinare, o hotărâre poate fi emisă de Guvern nu numai pentru organizarea executării unei legi, ci şi pentru organizarea executării unei ordonanţe, aşa cum rezultă şi din practica curentă [a se vedea, de pildă, art. 44 alin. (2) din O.U.G. nr. 88/1997 (M.Of. nr. 381 din 29 decembrie 1997)].

[2)] În acelaşi sens, şi *I. Deleanu*, op. cit., p. 186.

O problemă cu implicații practice deosebite, nesoluționată încă la nivel constituțional, este procedura de urmat în cazul ipotezei dezbaterii în vederea aprobării sau respingerii de către Parlament a unei ordonanțe guvernamentale, care a fost deja abrogată printr-o altă ordonanță sau printr-o lege înainte de a se fi finalizat procedura de aprobare a ei în forul legislativ. În practica parlamentară și în literatura de specialitate s-a susținut că ordonanțele care au ajuns la termen sau care au fost abrogate nu se mai supun dezbaterii parlamentare în vederea aprobării sau respingerii lor de către forul legislativ, întrucât Parlamentul are în vedere doar ordonanțele în vigoare[1].

Aceeași soluție este propusă în ceea ce privește ordonanțele declarate neconstituționale conform art. 146 lit. d) din Constituție[2]. După părerea noastră, acest punct de vedere chiar dacă ar răspunde unei raționalități a actului legislativ, nu are un temei constituțional. Constituția nu a avut în vedere această ipoteză. Mai mult, nu există o obligativitate constituțională a aprobării parlamentare a ordonanțelor guvernamentale. Potrivit art. 115 alin. (3) din Constituție, acestea se supun aprobării Parlamentului potrivit procedurii legislative numai dacă legea de abilitare o cere.

Din moment ce legea de abilitare ar prevedea obligativitatea aprobării ordonanței de către Parlament, procedura legislativă în fața acestuia trebuie realizată. Nu poate fi evitat sau întrerupt procesul de aprobare a ordonanței, dacă aprobarea a fost prevăzută în procesul de delegare legislativă. Evident, ne aflăm pe terenul unei lacune de reglementare.

Cu riscul de a îngreuna procesul legislativ prin constatarea parlamentară a abrogării unei ordonanțe, susținem punctul de vedere al Consiliului Legislativ potrivit căruia într-o asemenea ipoteză ordonanța abrogatoare ar urma să fie aprobată de către Parlament care totodată ar constata încetarea aplicării ordonanței care a fost deja abrogată, dar cu precizarea dată abrogării sale.

O ultimă precizare privind legea ca act al Parlamentului și legăturile acesteia cu toate celelalte acte juridice emise de autoritățile publice, potrivit competenței ce li s-a atribuit, privește forța sa juridică raportată la forța juridică a celorlalte acte juridice. Din această perspectivă subliniem că sistemul de drept poate fi înfățișat ca o piramidă în vârful căreia este așezată Legea supremă – Constituția.

Din treaptă în treaptă, Constituției i se subordonează toate celelalte acte normative. Pe aceeași linie de gândire, legilor li se subordonează actele puterii executive și ale autorităților administrației publice.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a aliniat practicii CEDO, potrivit căreia nu poate fi considerată „lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să o înțeleagă și să își adapteze conduita în funcție de aceasta[3]. Pornind de la această practică, Curtea Constituțională apelează des la art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă

---

[1] *I. Vida*, Procedura legislativă, Parlamentul României, București, 1989, p. 143-144.

[2] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanța guvernamentală. Doctrină și Jurisprudență, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 144.

[3] A se vedea CEDO, *Cauza Rotaru c. României*, Hotărârea din 4 mai 2000; CEDO, *Cauza Stanca Popescu c. României*, Hotărârea din 7 iulie 2009; CEDO, *Cauza Păduraru c. României*, Hotărârea din 6 decembrie 2007.

pentru elaborarea actelor normative, care prevede că: „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent şi inteligibil, fără dificultăţi sintactice şi pasaje obscure sau echivoce. Forma şi estetica formulării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia şi claritatea dispoziţiilor". Pe acest text, în doctrină şi mai ales în considerentele Curţii Constituţionale este construită o adevărată teorie a securităţii actelor juridice[1)], scopul acesteia fiind elaborarea şi menţinerea unei ordini juridice clare, predictibile, uşor de interpretat şi aplicat, chiar şi pentru cetăţeanul ignorant în logica juridică, astfel încât acesta să îşi cunoască temeinic drepturile şi, mai ales, obligaţiile, pentru a nu încălca ordinea de drept, precum şi drepturile subiective ale altor cetăţeni.

În baza acestei teorii, Curtea Constituţională a decis că în exercitarea actului de legiferare, Parlamentului îi revine obligaţia ca, indiferent de domeniul în care îşi exercită această competenţă constituţională, să dea dovadă de o atenţie sporită în respectarea principiului clarităţii şi previzibilităţii legii[2)]. Temeiul constituţional al acestei poziţii a Curţii Constituţionale faţă de Parlament, ca unică autoritate legiuitoare, este art. 1 alin. (5) din Constituţie, care prevede că „În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie".

§3. Conceptul de hotărâre. Categorii de hotărâri

Hotărârile sunt acte juridice pe care Camerele le pot adopta separat sau în şedinţe comune[3)]. Aşa cum am arătat deja, hotărârile pot avea caracter normativ (desigur, cu o sferă de cuprindere a relaţiilor sociale mai redusă decât cea a legilor) sau individual. Este de esenţa hotărârilor să reglementeze activităţi interne ale Camerelor şi să producă efecte juridice interne[4)].

În esenţa lor, hotărârile sunt manifestări de voinţă juridică, deci sunt acte producătoare de efecte juridice asupra unor subiecte de drept identificate prin caracteristici generale, sau asupra unor subiecte individualizate. Regulamentele nu definesc conceptul de hotărâre, ci se referă la acest act de decizie parlamentară în situaţii concrete.

[1)] „Odată ce statul adoptă o soluţie, aceasta trebuie pusă în aplicare cu claritate şi coerenţă rezonabile, pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică şi incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluţii" (CEDO, Cauza Păduraru c. României, Hotărârea din 1 decembrie 2005, în *T. Tudorel, M. Safta* (ed.), Constituţia României, Decizii CCR, Hotărâri CEDO, Hotărâri CJUE, Legislaţie conexă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 8.

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 405 din 15 iunie 2016 (M.Of. nr. 517 din 8 iulie 2016); Decizia Curţii Constituţionale nr. 1 din 10 ianuarie 2014 (M.Of. nr. 123 din 19 februarie 2014); Decizia Curţii Constituţionale nr. 474 din 28 iunie 2016 (M.Of. nr. 590 din 3 august 2016).

[3)] A se vedea, în acest sens, Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 31 din 25 octombrie 1994 privind bugetul de venituri şi cheltuieli pe anul 1995 (M.Of. nr. 306 din 31 octombrie 1994). Un exemplu de hotărâre adoptată de Camerele reunite în şedinţă comună este hotărârea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României [art. 81 alin. (5) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului].

[4)] A se vedea, în acest sens, *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 154.

Între legi şi hotărârile normative nu există nicio asemănare, ci dimpotrivă, deosebiri esenţiale. Astfel hotărârile:

a) au o forţă juridică inferioară legii;

b) nu parcurg toate fazele procedurii legislative;

c) nu sunt supuse procedurii promulgării;

Un exemplu de hotărâre normativă adoptată separat şi autonom de fiecare Cameră este cea prin care se aprobă regulamentul propriu al acestora.

În literatura noastră juridică mai veche s-au purtat discuţii controversate cu privire la natura juridică a regulamentului forului legislativ. Nu insistăm aici asupra argumentelor folosite pentru susţinerea unui punct de vedere sau al altuia. Ne însuşim punctul de vedere al Curţii Constituţionale în ceea ce priveşte regulamentul Camerelor, în speţă, Regulamentul Camerei Deputaţilor.

Aprecierea Curţii este valabilă din punct de vedere doctrinar şi în cazul celorlalte regulamente.

În esenţă, Curtea Constituţională a apreciat corect că Regulamentul Camerei Deputaţilor, prin conţinutul şi procedura de adoptare nu se încadrează în categoria legilor. Aceasta pentru că, spre deosebire de lege, regulamentul poate reglementa numai organizarea internă şi funcţionarea Camerei, este votat numai de către o Cameră şi nu este supus promulgării[1)].

Potrivit aceleiaşi decizii, Regulamentul Camerei Deputaţilor este un act juridic inferior Constituţiei şi legilor şi, ca atare, nu poate cuprinde reguli de fond, care sunt de domeniul legii, dar poate cuprinde reguli de procedură pentru realizarea acestor reglementări.

Singura notă comună între lege şi hotărârea prin care se aprobă regulamentul este majoritatea de voturi necesară pentru adoptarea acestora. Astfel, potrivit art. 76 alin. (1) din Constituţie, legile organice şi hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere. Majoritatea absolută impusă de Constituţie pentru adoptarea unei asemenea hotărâri urmăreşte să asigure o exprimare cât mai largă a voinţei deputaţilor în prevederile regulamentare[2)].

Concluzia este firească: natura juridică a regulamentelor este cea a hotărârilor. Ca atare, regulamentele nu pot cuprinde reguli de fond ce sunt de domeniul Constituţiei sau al legilor, dar pot cuprinde reguli de procedură pentru realizarea dispoziţiilor constituţionale şi legale[3)].

Este adevărat că regulamentele preiau întocmai unele texte constituţionale, ceea ce nu înseamnă, însă, că acestea sunt convertite în norme cu forţă juridică inferioară Constituţiei.

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994. În Decizia nr. 602 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1027 din 18 noiembrie 2005), Curtea Constituţională a decis că Regulamentul Senatului, fiind aprobat printr-o hotărâre şi reglementând organizarea internă, proprie acestei Camere, nu poate stabili drepturi şi obligaţii decât pentru senatori, precum şi pentru autorităţile, demnitarii şi funcţionarii publici, în funcţie de raporturile constituţionale pe care le au cu Senatul.

[2)] Ibidem.

[3)] Ibidem.

Hotărârile adoptate de Camera Deputaţilor sau de Senat, ori hotărârile adoptate în şedinţă comună de cele două corpuri legislative pot avea, aşa cum am arătat deja, caracter normativ sau individual. Hotărârile se adoptă prin vot. Cu excepţia hotărârilor prin care se aprobă (sau modifică) regulamentele, care se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor, respectiv al senatorilor, celelalte hotărâri ale Camerelor se adoptă cu votul majorităţii parlamentarilor prezenţi.

§4. Conceptul de moţiune. Categorii de moţiuni

Moţiunea este un act juridic al Parlamentului (moţiunea de cenzură) sau un act politic al Camerelor (moţiunea simplă) prin care se exprimă, după caz, voinţa juridică sau politică a corpurilor legiuitoare într-o anumită problemă de politică internă şi externă.

În literatura de specialitate s-a arătat că moţiunile sunt, de fapt, o varietate a hotărârilor[1]. Acest termen de moţiune este în general utilizat la denumirea unor hotărâri ale Parlamentului prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată[2].

Moţiunea exprimă, aşadar, o poziţie a membrilor forului legislativ faţă de o anumită problemă asupra căreia acesta a deliberat. Asupra acestei aprecieri nu există puncte de vedere controversate. Desigur, Camerele, separat sau reunite, nu finalizează orice deliberare printr-o moţiune. Din acest adevăr decurge o concluzie cu consecinţe practice asupra explicării conceptului de moţiune: moţiunea este adoptată doar ca instrument de exprimare a unei poziţii a Parlamentului sau a Camerelor. Ca atare, moţiunile nu sunt susceptibile să reglementeze relaţii sociale, chiar circumstanţiate la sfera de activitate internă a Camerelor sau a Parlamentului, pe când prin hotărâri este posibil acest lucru.

De asemenea, adoptarea moţiunilor (potrivit art. 112, 113 sau 114 din Constituţie) este circumscrisă raporturilor dintre Legislativ şi Executiv, pe când hotărârile pot fi adoptate atât în ceea ce priveşte raporturile Parlamentului cu Preşedintele României şi Guvernului, cât şi în alte domenii ale vieţii sociale sau exclusiv parlamentare[3].

Deşi art. 67 din Constituţie se referă la moţiune ca fiind un act juridic, în practica parlamentară, cele două Camere legislative au adoptat acte eminamente politice cu denumirea de moţiuni. Pentru a compara hotărârile cu moţiunile este necesar să le analizăm în funcţie de următoarele criterii:

a) cine le iniţiază;

b) pentru ce sunt adoptate;

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 185.

[2] A se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 182.

[3] Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 7 din 23 februarie 1994 referitoare la Raportul întocmit de Comisia pentru industrii şi servicii a Camerei Deputaţilor privind situaţia flotei maritime comerciale române în perioada 1990-1993 priveşte domenii extraparlamentare (M.Of. nr. 61 din 9 martie 1994); Hotărârea nr. 6 din 21 februarie 1994 a Camerei Deputaţilor privind instituirea unei comisii speciale pentru avizarea unei propuneri legislative se referă la o problemă exclusiv parlamentară (M.Of. nr. 52 din 1 martie 1994).

c) care este procedura de dezbatere a acestora;

d) care este majoritatea de voturi necesară pentru adoptarea lor;

e) care sunt efectele acestora.

Hotărârile la care face trimitere art. 67 din Constituţie pot fi iniţiate de o multitudine de subiecte potrivit competenţei lor regulamentare sau legale, pe când moţiunile prevăzute de art. 112 din Constituţie pot fi iniţiate în Camera Deputaţilor de cel puţin 50 de deputaţi şi în Senat de cel puţin o pătrime din numărul senatorilor.

Obiectul hotărârilor este divers, pe când moţiunile se adoptă practic în trei situaţii:

a) pentru exprimarea poziţiei Camerei cu privire la problema ce a făcut obiectul unei interpelări [art. 112 alin. (2) din Constituţie];

b) pentru retragerea încrederii acordate Guvernului [art. 113 alin. (1) din Constituţie];

c) în legătură cu angajarea răspunderii Guvernului în faţa Camerei Deputaţilor şi Senatului, în şedinţă comună, asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege [art. 114 alin. (1) din Constituţie].

Hotărârile Camerelor, cu excepţia celor prin care se aprobă regulamentele, se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor sau, după caz, a senatorilor prezenţi. Aceeaşi majoritate de voturi este cerută şi pentru aprobarea moţiunii simple (adică a celei prevăzute de art. 112 din Constituţie). Moţiunea de cenzură poate fi adoptată numai cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.

Efectele hotărârilor sunt circumscrise obiectului acestora. Hotărârile fiind, din punct de vedere al obiectului lor, diverse şi efectele acestora vor avea acelaşi caracter. Efectele moţiunilor au, de asemenea, legătură cu obiectul celor două categorii de moţiuni.

După cum se poate observa, între moţiuni şi hotărâri sunt deosebiri importante, uneori esenţiale, astfel încât, echivalarea lor cu hotărârile trebuie nuanţată. Practica parlamentară nu este suficient de bogată pentru a permite o opinie definitiv tranşantă.

Constituţia şi regulamentele Camerelor fac referire la două categorii de moţiuni: moţiunea simplă[1] [reglementată de art. 112 alin. (2) din Constituţie] şi moţiunea de cenzură (prevăzută de art. 113 şi la care face referire şi art. 114 din Constituţie).

Regulamentul Camerei Deputaţilor şi al Senatului definesc moţiunea (simplă) ca un act care exprimă poziţia Camerei respective într-o anumită problemă de politică internă sau externă[2].

În esenţă, Regulamentele Camerelor conţin dispoziţii similare cu privire la iniţierea, dezbaterea şi votarea unor astfel de moţiuni. De aceea, ne vom referi doar la procedura urmată în acest sens în Camera Deputaţilor. Aşa cum s-a arătat deja, moţiunea poate fi iniţiată de cel puţin 50 de deputaţi şi trebuie să fie motivată şi depusă la preşedintele Camerei, în cursul unei şedinţe publice. La Senat moţiunile

---

[1] Denumirea de „moţiune simplă" este convenţională, pentru a se deosebi moţiunile prevăzute în art. 112 alin. (2) din Constituţie cu moţiunile de cenzură, prevăzute în art. 113 din Constituţie.

[2] A se vedea art. 164 alin. (1) din Regulamentul Senatului şi art. 186 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

pot fi iniţiate de cel puţin o pătrime din numărul senatorilor. Preşedintele Camerei nu va lua în considerare moţiunile care nu îndeplinesc această condiţie şi nici pe cele care vizează finalităţi specifice moţiunii de cenzură.

Până la încheierea dezbaterii unei moţiuni, un deputat care a semnat-o nu mai poate semna alte moţiuni în aceeaşi problemă.

După primirea moţiunii, preşedintele Camerei o comunică de îndată Guvernului şi o aduce la cunoştinţa Camerei, după care dispune afişarea ei la sediul Camerei Deputaţilor. Regulamentul prevede că preşedintele Camerei stabileşte data dezbaterii moţiunii, care nu poate depăşi 6 zile de la înregistrarea acesteia, înştiinţând Guvernul în acest sens.

Moţiunile privind probleme de politică externă se supun dezbaterii numai însoţite de avizul Comisiei pentru politică externă şi cu consultarea Ministerului Afacerilor Externe. Regulamentul Senatului prevede în acest sens, că procedura avizului şi consultării ministerului de specialitate trebuie îndeplinită în termen de trei zile de la data depunerii moţiunii.

Dezbaterea moţiunii se face cu respectarea dispoziţiilor privind desfăşurarea şedinţelor Camerei. După începerea discutării moţiunii, deputaţii nu-şi pot retrage adeziunea la moţiune, dezbaterea urmând a se încheia prin supunerea la vot a moţiunii de către preşedintele Camerei.

La moţiunile prezentate nu pot fi propuse amendamente. Moţiunea se aprobă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

§5. Actele politice ale Parlamentului

Atât Camerele în mod separat, cât şi Parlamentul ca reprezentant suprem al poporului român au latitudinea să stabilească oportunitatea adoptării şi conţinutul actelor care au un caracter politic. Ne referim la acele acte prin care nu se exteriorizează voinţa juridică a forului legislativ. Am făcut această precizare, întrucât nu este nicio îndoială că şi actele juridice menţionate de art. 67 din Constituţie înglobează şi o voinţă politică.

Împletirea în acest caz a voinţei juridice cu voinţa politică, fie în procesul legislativ propriu-zis, fie pentru adoptarea hotărârilor sau moţiunilor, este o constantă a activităţii parlamentare generale, numai că în situaţiile menţionate, voinţa politică exprimată printr-o lege, hotărâre şi moţiune este în cea mai mare măsură a partidelor politice parlamentare care au votat actul respectiv. Evident, fiecare dintre partidele politice în cauză este purtătorul anumitor interese sociale şi chiar naţionale, dar opţiunea politică exprimată prin actul votării este filtrată prin interesele, programul şi doctrina partidului respectiv.

Spre deosebire de această voinţă politică topită în voinţa juridică, în actele politice nu se exprimă neapărat voinţa politică a partidelor parlamentare, ci voinţa politică a naţiunii, actul care însumează o astfel de voinţă fiind, în ultimă instanţă, un act al naţiunii.

În acest paragraf avem în vedere tocmai actele care, prin conţinutul lor, ca şi prin efectele ce le produc, sunt esenţialmente şi exclusiv politice. După cum rezultă din

practica parlamentară, există o largă diversitate de acte politice adoptate prin vot, fie de Camere, separat, fie de Parlament.

Prin asemenea acte, Parlamentul exprimă voința sa politică. Legitimitatea reprezentării de către Parlament într-o manieră exclusiv politică a intereselor naționale fundamentale rezidă în art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român.

Secțiunea a 8-a. Statutul deputaților și al senatorilor

§1. Natura juridică a mandatului parlamentar

Noțiunea de mandat a fost fundamentată și instituționalizată într-o formă juridică mai întâi în dreptul privat. Astfel, dreptul civil se referă la instituția juridică a mandatului ca la un contract ce sintetizează acordul de voință între părțile contractante: mandant și mandatar[1)].

Dreptul public folosește noțiunea de *mandat* în sensul de *împuternicire specială conferită unui anumit subiect de drept printr-o procedură solemnă, în baza căreia acesta exercită atribuții de autoritate în scopul înfăptuirii unor interese generale.*

În dreptul nostru constituțional noțiunea de mandat este folosită în mai multe texte din Constituție: art. 63 alin. (1), alin. (2) și alin. (4); art. 64 alin. (2); art. 69; art. 70 alin. (1); art. 72 alin. (1); art. 81 alin. (4); art. 82; art. 83; art. 84 alin. (1); art. 104 alin. (2); art. 110. Textele menționate se referă la trei categorii de mandate: mandatul parlamentar, mandatul Președintelui României și mandatul Guvernului.

În ceea ce privește mandatul parlamentar, acesta are două accepțiuni: în sens restrâns se raportează la mandatul deputaților și senatorilor (mandatul parlamentar); în sens larg se referă la mandatul Camerelor legislative și la Parlament în întregul său.

De fapt, mandatul membrilor Camerei Deputaților și Senatului nu se disociază de cel al Camerelor respective sau al Parlamentului. Trebuie observat – și acest lucru reiese cu limpezime din textele constituționale și ale regulamentelor – că în cazul deputaților și senatorilor mandatul are totuși alte conotații decât cele ale mandatului Parlamentului sau al Camerelor. Când Constituția se referă la mandatul Parlamentului sau la mandatul Camerelor are în vedere durata acestora, pe când atunci când se referă la cel al parlamentarilor are în vedere atât durata acestuia, cât și calitatea lor, adică puterea sau autoritatea ce le este conferită.

Dispozițiile art. 69 alin. (1) din Constituție sunt edificatoare în acest sens: „În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului". Curtea Constituțională a statuat în mai multe decizii că în virtutea dispozițiilor art. 69 alin. (1) din Legea fundamentală, deputații și senatorii, beneficiind de legitimitatea

---

[1)] Codul civil prevede în art. 2009 că „Mandatul este contractul prin care o parte, numită mandatar, se obligă să încheie unul sau mai multe acte juridice pe seama celeilalte părți, numită mandant".

textului constituțional menționat, trebuie să dea dovadă de aplecare spre discutarea, dezbaterea și rezolvarea problemelor comunității și nicidecum să le ignore. Nicio autoritate sau instituție publică nu poate limita sau nega acest principiu, senatorii și deputații exercitându-și mandatul în conformitate cu interesul superior al comunității și cu respectarea competențelor strict determinate prin Constituție[1].

Potrivit poziției de principiu a Curții Constituționale în privința raporturilor dintre parlamentari și comunitățile locale, nu există însă raporturi juridice între senatori și deputați, pe de o parte, și alegători, pe de altă parte. Concret, deputații și senatorii nu au nicio răspundere juridică față de alegătorii din circumscripția în care au fost aleși. Raporturile existente între membrii Parlamentului și alegători sunt raporturi morale și politice, dar nu și juridice[2].

Una dintre consecințele mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor constă în a-i considera o extindere electorală a voinței celor care dețin puterea politică. Prin mandat reprezentativ va trebui, astfel, să înțelegem legătura care unește parlamentarii de cei pe care îi reprezintă. În virtutea acestei legături, deputații și senatorii capătă dreptul de a exprima voința națională, fără ca cineva, inclusiv poporul, să le poată impune o anumită conduită, în această calitate, și sancțiuni în cazul refuzului de a se conforma.

Rezultă că, în această concepție, mandatul reprezentativ se caracterizează prin generalitate, irevocabilitate, libertate de acțiune și considerat definitiv, în limitele unei durate stabilite prin Constituție[3].

Conținutul art. 69 alin. (1) din Constituție este o dezvoltare și o aplicare particulară a art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală potrivit căreia *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării"*. Într-adevăr, de vreme ce Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, este firesc ca deputații și senatorii să se afle în slujba acestuia, având mandatul (misiunea) de a-i servi interesele și de a-i realiza așteptările și cerințele fundamentale. Situați pe această poziție, membrii Parlamentului ar trebui să se

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 924 din 1 noiembrie 2012 (M.Of. nr. 787 din 22 noiembrie 2012).

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 629 din 9 octombrie 2018 (M.Of. nr. 68 din 20 ianuarie 2019). Decizia Curții Constituționale s-a pus în contextul unei inițiative legislative de modificare și completare a Legii nr. 96/2006, prin care se instituia posibilitatea ca deputații și senatorii să obțină foloase nemateriale, prin intermedierea realizată între cetățeni și organele administrației publice centrale sau locale sau între aleșii locali și autoritățile publice centrale, precum și între potențialii investitori și autoritățile publice locale. În Decizia nr. 629/2018, Curtea a infirmat constituționalitatea unui astfel de text legislativ, dar a admis că deputații și senatorii se pot adresa personal sau prin intermediul birourilor parlamentare, în scris, verbal ori prin mijloace de comunicare electronică organelor administrației publice centrale și locale pentru a transmite sau pentru a se informa asupra solicitărilor și petițiilor cetățenilor din circumscripțiile în care au fost aleși, pentru rezolvarea, în conformitate cu prevederile legale, a problemelor acestora sau pentru a obține informații cu caracter public necesare exercitării mandatului.

[3] A se vedea *D. Chagnolland, J.-L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Ve République, Ed. Fayard, Paris, 1996, p. 392.

identifice cu interesele şi voinţa suverană ale poporului şi să le transpună în legi. Textele constituţionale nu dezvăluie însă care ar fi modalităţile instituţionale prin care un deputat sau senator ar ajunge să cunoască cu precizie care sunt interesele, cerinţele şi aşteptările poporului şi care dintre acestea ar avea vocaţia de a fi transpuse într-un act normativ cum este legea[1)].

Răspunsul la această ecuaţie politică privind raportul existent între parlamentari şi popor apare cu evidenţă spre sfârşitul fiecărei legislaturi, când încrederea corpului electoral se îndreaptă spre deputaţii şi senatorii acelui partid care prin programul său politic şi prin obiectivele pe care le-a realizat, s-a apropiat cel mai mult de cerinţele şi convingerile politice şi ideologice ale electoratului. Rezultă, aşadar, că la începutul unei legislaturi, parlamentarii majorităţii şi ai opoziţiei au o imagine ipotetică privind interesele fundamentale ale naţiunii, care urmează să se confirme sau, după caz, să se infirme, în funcţie de rezultatul votului popular exprimat pentru alegerea noului Parlament.

Între cele trei categorii de mandate la care ne-am referit, există atât asemănări, cât şi deosebiri asupra cărora nu insistăm, întrucât ne interesează exclusiv mandatul parlamentar în sens restrâns.

Între mandatul parlamentar şi mandatul de drept civil există deosebiri fundamentale. Astfel, spre deosebire de mandatul civil, mandatul deputaţilor şi al senatorilor nu este constituit pe o bază contractuală, ci pe una electivă[2)].

În cazul mandatului deputaţilor, senatorilor şi al Preşedintelui României caracterul electiv reiese cu limpezime în evidenţă. În ceea ce priveşte mandatul Guvernului, caracterul său electiv este indirect, Guvernul nefiind ales de Parlament, ci numit de Preşedintele României pe baza votului de încredere acordat de forul legislativ. Dar, cum parlamentarii sunt aleşi, aceştia „transmit" caracteristici elective mandatului Guvernului. Preşedintele României nu „transmite" mandatului Guvernului conotaţii elective, întrucât numirea de către acesta a Cabinetului este un act formal şi subsecvent votului de încredere primit din partea Legislativului.

O altă deosebire între cele două tipuri de mandate constă în modalitatea de stabilire a conţinutului acestora. Conţinutul mandatului civil se stabileşte prin acordul părţilor, pe când conţinutul mandatului parlamentar este prestabilit în Constituţie şi în regulamente precum şi în unele dispoziţii ale Legii electorale şi ale Legii nr. 96/2006 privind statutul deputaţilor şi al senatorilor. Spre deosebire de mandatar care îl reprezintă pe cel de la care a primit însărcinarea, deputaţii şi senatorii deşi, practic, sunt învestiţi (aleşi) de alegătorii dintr-o circumscripţie electorală, reprezintă poporul şi sunt în slujba acestuia. Dacă analizăm raportul de reprezentare între popor, în

---

[1)] Curtea Constituţională a reţinut că deputaţii şi senatorii nu au dreptul să intermedieze relaţia dintre cetăţeni şi organele administraţiei publice centrale şi locale în sensul unui control al acestora din urmă, astfel de activităţi parlamentare reprezentând fie o formă nepermisă de control parlamentar, fie o arogare de drepturi care denaturează natura mandatului. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 629 din 9 octombrie 2012 (M.Of. nr. 68 din 28 ianuarie 2019).

[2)] Din acest punct de vedere, mandatul parlamentar se aseamănă cu mandatul prezidenţial care apare, de asemenea, ca rezultat al alegerilor generale.

calitatea acestuia de deținător suveran al puterii și parlamentari, cărora poporul le deleagă sub condiție și pe răspundere atribute ale puterii, vom ajunge la concluzia că deputații și senatorii sunt situați pe o poziție de subordonare morală și politică față de alegători. În realitate nu este așa.

Există însă o relație extrem de interesantă și plină de nuanțe între mandant (poporul/națiunea) și mandatar (deputații și senatorii), cât privește chiar definiția politică a mandatului. Toți autorii admit în unanimitate că puterea politică aparține în mod suveran națiunii și că aceasta transmite parlamentarilor periodic și condiționat exercițiul celor mai importante prerogative de putere suverană. Rezultă de aici rolul covârșitor al națiunii. Vom vedea însă că, de fapt, deputații și senatorii sunt aceia care circumscriu cadrul juridic în care națiunea se manifestă liber din punct de vedere al drepturilor electorale, precum și în plan politic și social.

Parlamentarii sunt cei care stabilesc legislația electorală în funcție de care cetățenii pot avea un rol mai important sau mai redus în formarea forului legislativ. Așa cum scria profesorul Paul Negulescu, mandatarii adică deputații și senatorii făuresc pe mandant (corpul electoral); ei dau acestuia un conținut, mai mic sau mai mare, ei extind sau restrâng dreptul de vot la diverse categorii de cetățeni după buna lor voință[1)].

Și sub aspectul răspunderii, între cele două mandate există deosebiri. Astfel, mandatarul este ținut, potrivit art. 2019 din C.civ. să dea socoteală despre gestiunea sa și să remită mandantului tot ce a primit în temeiul împuternicirii sale, pe când parlamentarii nu au nicio obligație față de cei pe care îi reprezintă. Din același punct de vedere, mai subliniem că mandantul este ținut să-și îndeplinească obligațiile asumate față de mandatar potrivit art. 2025-2028 C.civ., pe când cei care l-au ales pe parlamentar, și desigur întregul popor, nu au nicio obligație față de cel ales.

Deosebiri între cele două mandate pot fi făcute și după alte criterii[2)]. De pildă, mandatul civil poate înceta, potrivit art. 2030 C.civ., prin: revocarea mandatarului de către mandant; renunțarea mandatarului la mandat; moartea, incapacitatea sau falimentul mandantului, ori a mandatarului. În schimb, mandatul deputaților și senatorilor încetează: la data întrunirii legale a Camerelor nou alese; în caz de demisie; în cazul pierderii drepturilor electorale; în caz de incompatibilitate; prin deces.

De asemenea, spre deosebire de mandatar, care potrivit art. 2023 C.civ. poate fi substituit printr-o altă persoană, deputații și senatorii nu pot fi înlocuiți decât în anumite condiții, mandatul primit din partea poporului fiind acordat *intuitu personae*. Instituția supleanților nu echivalează cu înlocuirea deputaților sau a senatorilor.

În explicarea naturii juridice a mandatului parlamentar, credem că trebuie să se pornească de la specificul raporturilor de drept public la care se referă mandatul deputaților și senatorilor. În acest sens, spunem că mandatul parlamentar este o instituție de drept public, în speță, de drept constituțional.

[1)] A se vedea *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunei din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 22.

[2)] A se vedea, pe larg, *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 57-60.

Constituţia României caracterizează în art. 69 mandatul parlamentar ca fiind un mandat reprezentativ. Legiuitorul constituant a înţeles să confere un suport legal acestei caracterizări prin cele două alineate ale articolului citat:

a) în exercitarea mandatului, deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului;

b) orice mandat imperativ este nul.

Aserţiunea că deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului trebuie înţeleasă în sensul că din momentul validării mandatului şi depunerii jurământului, cei aleşi reprezintă nu numai pe alegătorii din circumscripţia în care au candidat (inclusiv pe cei care au votat pentru un alt candidat), ci întregul popor. De altfel, între art. 69 alin. (1) şi art. 2 alin. (1) din Constituţie este o legătură logică în sensul că poporul exercită atributele puterii sale suverane fie direct prin referendum, fie prin organele sale reprezentative, între acestea, Parlamentul fiind – potrivit art. 61 alin. (1) din Constituţie – organul reprezentativ suprem al poporului român.

Gradul de realizare a reprezentativităţii prin mandatul parlamentar este cel naţional. Vom observa, însă, că acest grad de maximă generalitate nu priveşte numai suma aritmetică a celor reprezentaţi. Gradul şi formele de reprezentare, prin mandatul parlamentar trebuie înţelese şi din punct de vederea al amplitudinii funcţiilor Parlamentului. Ne referim aici la faptul că alesul poporului exprimă puterea suverană a acestuia şi acţionează în limitele constituţionale, în numele său. În acest sens, vom înţelege caracterul general al mandatului parlamentar ca o vocaţie generală de a face.

În numele poporului, parlamentarul legiferează în orice domenii ale vieţii sociale susceptibile a fi reglementate într-o manieră general-obligatorie, impersonală şi primară. De asemenea, în aceeaşi calitate exercită un control general asupra Executivului. Singura oprelişte, am putea spune, în calea exercitării mandatului parlamentar, este principiul separaţiei celor trei puteri.

De asemenea, din caracterul reprezentativ al mandatului parlamentarilor decurge statutul de independenţă al acestora, iar independenţa este atât de deplină, încât poate fi reclamată chiar faţă de propria formaţiune politică. Altfel spus, în sistemul nostru parlamentar, deputaţii şi senatorii sunt independenţi faţă de partidele care i-au propus candidaţi, precum şi faţă de alegători.

Statutul de independenţă capătă conotaţii ample dacă îl raportăm la latitudinea deputaţilor şi senatorilor de a părăsi partidul respectiv şi, mai ales, la dreptul acestora – confirmat printr-o decizie a Curţii Constituţionale[1)] – de a părăsi grupul parlamentar şi de a trece la alt grup. Efectele independenţei se amplifică – împotriva logicii electorale – dacă o raportăm la dreptul parlamentarilor al căror mandat a fost obţinut în condiţiile art. 62 alin. (2) din Constituţie şi art. 56 din Legea nr. 208/2015. Într-un asemenea caz, deputatul beneficiind de independenţă ar putea rupe orice

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994, (M.Of. nr. 131 din 27 mai1994) în care s-a decis că interdicţia trecerii de la un grup parlamentar la altul contravine art. 61 alin. (3), precum şi art. 66 din textul Constituţiei în numerotarea iniţială, fiind o îngrădire a mandatului reprezentativ. A se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 1611 din 15 decembrie 2010 (M.Of. nr. 866 din 23 decembrie 2010); Decizia Curţii Constituţionale nr. 55 din 21 februarie 2001 (M.Of. nr. 128 din 14 martie 2001).

legătură cu organizaţia cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale în cauză, care nu îl poate contesta. Sigur că într-o atare situaţie se poate susţine că cetăţenii ale căror interese sunt reprezentate de organizaţia respectivă vor fi reprezentaţi în continuare chiar de deputatul în cauză, ca şi de toţi ceilalţi membri ai Camerei, dar oricum nu se mai realizează cerinţa constituţională potrivit căreia organizaţia beneficiară a dispoziţiilor art. 62 alin. (2) din Constituţie şi art. 56 din Legea nr. 208/2015 deţine un loc de deputat. Se poate pune ipotetic întrebarea dacă o astfel de organizaţie, al cărui reprezentant în Camera Deputaţilor ar opta pentru un statut de deputat independent ar mai putea beneficia de „locul de deputat" dacă acesta ar deveni vacant prin demisia deputatului independent. În ceea ce ne priveşte, considerăm că într-o atare situaţie locul de deputat devenit vacant ar putea fi ocupat prin alegeri parţiale pentru Camera Deputaţilor.

În fine, un alt aspect care ar putea fi analizat în legătură cu natura juridică a mandatului parlamentar este dacă deputaţii şi senatorii îndeplinesc o demnitate publică sau o funcţie publică, având în vedere că acestora li se aplică art. 16 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară. În legătură cu acest aspect, în literatura de specialitate s-au susţinut ambele ipoteze[1]. În ceea ce ne priveşte, considerăm că deputaţii şi senatorii îndeplinesc o funcţie publică, dar nu în înţelesul pe care acest termen îl are în dreptul administrativ.

Termenul de funcţie publică are conotaţii de drept administrativ, ceea ce ar crea o incompatibilitate (exclusiv teoretică) a calităţii de funcţionar public cu cea de membru al Legislativului. Când ne referim la exercitarea de către senatori şi deputaţi a unei funcţii publice, avem în vedere funcţia legislativă conferită Parlamentului de către Adunarea Constituantă. În acelaşi timp însă, funcţia de parlamentar poate fi considerată, pentru raţiuni de protocol sau de statut social, şi o demnitate publică, aşa cum pot fi convenţional consideraţi demnitari, membrii Guvernului, Preşedintele României sau magistraţii judecători sau magistraţii procurori de rang înalt.

Este de la sine înţeles că deputaţii şi senatorii (categorie a dreptului constituţional) nu pot fi asimilaţi funcţionarilor publici (categorie a dreptului administrativ). Principala asemănare între demnitari şi funcţionarii publici este faptul că şi unii şi alţii exercită atribuţii de autoritate.

Din cele arătate, putem concluziona că mandatul parlamentar este:

a) o instituţie de drept public;

b) reprezentativ la nivel naţional;

c) general;

d) rezultă din alegeri;

e) irevocabil;

f) are caracter de demnitate publică şi conferă deţinătorului independenţă şi protecţie constituţională.

---

[1] M. Constantinescu şi I. Muraru consideră că parlamentarii îndeplinesc o demnitate publică (a se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 59), iar prof. Deleanu consideră că din punct de vedere juridic mandatul parlamentar este o funcţie publică (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., *p.* 143).

Un ultim aspect pe care dorim să-l abordăm este posibilitatea dezvoltării dispozițiilor constituționale referitoare la statutul deputaților și senatorilor prin alte acte normative. După cum se poate observa, dintre articolele cuprinse în Constituție, referitoare la statutul parlamentar (art. 69-72) doar una prevede posibilitatea unor noi reglementări. Este vorba de art. 71 alin. (3) – „Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică".

Rezultă că art. 69, art. 70, art. 71 alin. (1) și (2), art. 72 alin. (1) și (2) nu pot face obiectul unei noi reglementări legale, de natură a schimba, prin adăugire sau prin restrângere, aspectele deja reglementate. Ele pot fi însă reluate fie în regulamentele Camerelor, fie într-o lege specială consacrată statutului deputaților și senatorilor. În 2006, Parlamentul a adoptat Legea privind statutul deputaților și al senatorilor, care creează un cadru normativ primar de reglementare a problematicii exercitării mandatului parlamentar și a conduitei parlamentare, inclusiv a drepturilor și obligațiilor membrilor celor două Camere legislative.

O altă concluzie se referă la natura actelor normative prin care conținutul art. 71 alin. (3) din Constituție poate fi dezvoltat. În cazul art. 71 alin. (3) este vorba de o lege organică. Referitor la posibilitatea de dezvoltare a dispozițiilor constituționale prin Regulamentele Camerelor așa cum Curtea Constituțională a apreciat deja, prin aceste acte se pot stabili reguli procedurale interne de aplicare, care să detalieze, sub acest aspect, în măsura necesară, regulile constituționale și legale ce definesc statutul parlamentarului și nicidecum să-l completeze sau să-l modifice.

§2. Nulitatea mandatului imperativ

Art. 69 alin. (2) din Constituție întărește și mai mult caracterul reprezentativ al mandatului în sensul interzicerii implicite a oricăror ingerințe în activitatea deputaților și senatorilor care ar veni din partea alegătorilor, partidelor politice, autorităților statale, organizațiilor neguvernamentale. Pentru aceasta textul constituțional prevede nulitatea mandatului imperativ.

În anumite circumstanțe, dispoziția constituțională privind nulitatea mandatului imperativ este lipsită de eficacitate dacă parlamentarul este amenințat de propriul partid cu excluderea în cazul, de pildă, al nerespectării de către acesta a disciplinei de partid pe care i-o impune grupul parlamentar din care face parte. „Încolțit" de prevederi statutare sancționatoare, este posibil ca deputatul sau senatorul să nu mai facă uz de independența sa, conformându-se oricăror instrucțiuni, ordine venite din interiorul partidului care l-a propus candidat.

Așa cum voința poporului nu poate fi condiționată de o altă putere, situație în care poporul ar fi ținut să urmeze indicații, instrucțiuni sau ordine din partea altuia, tot astfel reprezentanților poporului nu li se poate cere imperativ să urmeze indicații transmise de o altă entitate, fie că aceasta ar fi partidul care i-a susținut politic și financiar în campanie, fie alegătorii din circumscripția electorală în care au candidat, fie grupuri de interese particulare. Rațiunea nulității mandatului imperativ rezultă din faptul că deputații și senatorii nu au dreptul să reprezinte interese sectoriale,

particulare, ci interesele fundamentale, cele mai generale ale poporului. Însăşi ideea de reprezentare a poporului, şi nu a unor grupuri determinate, chiar şi electoral, ale acestuia, se opune acceptării unui mandat imperativ.

Naţiunea însăşi este o entitate abstractă, în cadrul căreia se manifestă o diversitate de interese, unele chiar conflictuale, contradicţii sociale sau de altă natură, care ar putea fi extinse la nivel parlamentar dacă mandatul deputaţilor şi senatorilor ar fi imperativ.

Conceptul „mandat imperativ" este, în fond, un termen care se referă la mandatul civil. Ca atare, dacă mandatul parlamentar ar fi un mandat imperativ, alegătorii, partidele politice şi celelalte subiecte de drept deja menţionate, ar avea dreptul să-i impună parlamentarului o anumită conduită (să voteze sau să nu voteze un anumit act), să-i transmită instrucţiuni, ordine ş.a. Dacă parlamentarul în cauză nu ar da ascultare ordinelor şi instrucţiunilor primite, ar putea fi revocat de aceştia. Instituirea revocării mandatului parlamentar este proprie sistemelor constituţionale totalitare[1)], având drept scop să-l intimideze pe cel ales şi să asigure obedienţa acestuia faţă de structurile de putere ale partidului-stat.

Toate aceste servituţi parlamentare au fost prevenite de Legiuitorul constituant român, care a statuat că orice mandat imperativ este nul.

În practica parlamentară a apărut o problemă teoretică interesantă, legată de conceptul mandatului imperativ. Astfel, Grupul parlamentar al U.D.M.R. din Senat a apreciat, într-o sesizare trimisă Curţii Constituţionale în legătură cu neconstituţionalitatea art. 160 alin. (2) din Regulamentul Senatului (în formularea iniţială), că jurământul de credinţă prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituţie – ce urma a fi prestat de fiecare senator, după constituirea legală a acestui corp legiuitor – ar avea semnificaţia unui mandat imperativ[2)]. O asemenea opinie este pe fond greşită şi contrară tradiţiei constituţionale clasice, întrucât nu ţine seama că un jurământ de credinţă – forma modernă a unor jurăminte cavalereşti sau de altă natură din Evul Mediu – are ca obiect angajamentul respectării unor comandamente sociale şi legale de importanţă fundamentală, stabilite anterior.

Aşa cum s-a pronunţat şi Curtea Constituţională, întrucât conţinutul jurământului prevăzut de art. 82 din Constituţie sau orice alt conţinut similar se referă la respectarea obligaţiilor constituţionale ale parlamentarilor, această obiecţie este neîntemeiată, respectarea legii şi a supremaţiei Constituţiei fiind o îndatorire a oricărui cetăţean, fie că este sau nu parlamentar. În acest sens, obligaţia depunerii jurământului nu poate fi contrară principiului pluralismului politic care nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune respectul legii.

Consacrând caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar şi, în consecinţă, stabilind nulitatea mandatului imperativ, Legiuitorul constituant s-a conformat practicii constituţionale a statelor democratice din Europa Occidentală, printre care Franţa (art. 2 din Constituţie), Spania (art. 67 din Constituţie), Italia (art. 67 din

---

[1)] A se vedea, în acest sens, art. 107 din Constituţia URSS din 7 octombrie 1977.

[2)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 46/1994 privind constituţionalitatea Regulamentului Senatului (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

Constituție) ș.a., care exclud posibilitatea de revocare a parlamentarilor de către alegători.

Mandatul senatorilor și deputaților este protejat din punct de vedere constituțional și legal, scopul protecției constând în asigurarea condițiilor instituționale, legale și materiale pentru exercitarea sa în conformitate cu prevederile constituționale. De fapt, condiția ca mandatul parlamentarilor să fie protejat, este ca deputații și senatorii să-l exercite cu respectarea cadrului legal și regulamentar stabilit.

Nu există nicio sancțiune constituțională sau legală consistentă pentru nerespectarea de către parlamentari a mandatului căpătat în urma alegerilor generale.

Regulamentul Camerei Deputaților conține o serie de sancțiuni aplicabile deputaților și senatorilor, dar acestea nu se referă la nerespectarea mandatului propriu-zis, ci la săvârșirea unor abateri de la prevederile regulamentare. Este adevărat că Regulamentul Senatului prevede în art. 204 o serie de abateri disciplinare săvârșite de senatori, printre care se menționează „încălcarea dispozițiilor privind îndatoririle senatorului prevăzute de Constituție, de Legea privind statutul deputaților și al senatorilor", „încălcarea jurământului de credință", precum și „exercitarea abuzivă a mandatului de senator".

Sancțiunile prevăzute de Regulamentul Senatului în art. 205 pentru săvârșirea faptelor mai sus menționate sunt: atenționarea; chemarea la ordine; retragerea cuvântului; îndepărtarea din sală pe durata ședinței sau avertismentul public-scris. Dacă comparăm gravitatea abaterilor cu sancțiunile aplicabile senatorilor vinovați observăm cu ușurință, că practic aceștia beneficiază de un regim de impunitate pentru săvârșirea unor fapte a căror gravitate este deosebită.

Exercitarea abuzivă a funcției de către un funcționar public sau de un ministru are conotații penale, împotriva persoanei respective putându-se declanșa acțiunea de urmărire penală. Dacă un senator își exercită abuziv mandatul, acesta riscă cel mult un avertisment public adresat în scris.

În ceea ce ne privește, considerăm că art. 204 coroborat cu art. 205 din Regulamentul Senatului contravine esenței raporturilor între senatori și alegători și chiar art. 69 alin. (1) din Constituție. Dacă senatorii sunt în serviciul poporului, încălcarea de către aceștia a jurământului de credință ori exercitarea abuzivă a mandatului sau încălcarea dispozițiilor privind îndatoririle senatorilor prevăzute de Constituție și de Statutul deputaților și al senatorilor, ar trebui sancționată mult mai drastic, și nu cu o simplă atenționare sau chemare la ordine ori cu retragerea cuvântului. Menținerea în Regulamentul Senatului a conținutului art. 204 coroborat cu art. 205 dovedește lipsa de respect față de cetățean și discriminarea unei întregi suite de categorii de funcționari publici și demnitari față de regimul privilegiat aplicabil membrilor Senatului.

Art. 51 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, preia abaterile prevăzute în art. 204 lit. a) și b) din Regulamentul Senatului, precum și sancțiunile stabilite în art. 205, la care se adaugă o sancțiune nouă, ale cărei efecte echivalează cu „răscumpărarea cu bani a unei culpe" – pedeapsă prevăzută încă în dreptul roman.

Comisia de redactare a proiectului Constituției a propus un text pentru reglementarea mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor, care a fost ulterior adoptat de Adunarea Constituantă în forma pe care o are în prezent art. 69 din Constituție. Comisia a fost sesizată cu un amendament la textul propus de aceasta (art. 65) privind caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar. Amendamentul, aparținând senatorului UDMR Hosszu Zoltan, viza art. 65 alin. (1), al cărui corespondent este art. 69 din textul actual al Constituției, și care avea următorul conținut: „Deputații și senatorii se află în serviciul alegătorilor lor, iar nu al populației în general". Amendamentul a fost respins de comisie, care a considerat că „textul vine în contradicție cu teoria mandatului reprezentativ care stă la baza proiectului de Constituție. În virtutea acestei concepții, deputatul este reprezentantul poporului în întregul său, și nu al alegătorilor din circumscripția electorală în care a fost ales".

Conținutul art. 69 din Constituție a fost preluat în art. 1 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, dar completat cu un text nou având următorul cuprins: „Art. 1 alin. (1) – Deputații și senatorii sunt reprezentanți aleși ai poporului român, prin care aceștia își exercită suveranitatea, în condițiile prevăzute de Constituție și de legile țării".

§3. Durata mandatului parlamentar

Întrucât calitatea de deputat și senator nu se disociază de funcțiile Camerelor legislative, durata mandatului aleșilor poporului corespunde în mod logic cu cea a Camerelor respective. Art. 63 alin. (1) din Constituție prevede că Senatul și Camera Deputaților sunt alese pentru un mandat de patru ani care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora. Alin. (4) al aceluiași articol prevede că mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament.

Pe baza acestor termene, Constituția a prevăzut în art. 70 alin. (1) că deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării și a depunerii jurământului.

Propriu-zis, mandatul ia naștere prin alegerea candidaților care au obținut voturile în circumscripțiile electorale Numărul de deputați, respectiv de senatori care urmează a fi desemnați în această demnitate publică din rândul candidaților depinde de numărul de voturi primite de aceștia.

Candidaților îndreptățiți să li se atribuie mandatul de deputat sau senator, în condițiile arătate mai sus, li se eliberează de către Biroul electoral de circumscripție certificatul doveditor al alegerii acestora în circumscripția electorală respectivă.

Se poate conchide că mandatul parlamentar ia naștere din momentul proclamării rezultatelor alegerii (care nu coincide cu data eliberării procesului-verbal doveditor al alegerii), dar dreptul deputatului și senatorului de a-l exercita începe pe data întrunirii legale a Camerei respective, sub condiția validării și a depunerii jurământului. Validarea alegerii nu face decât să confirme, cu efect retroactiv, legalitatea operațiunii

electorale[1]. Numai de la această dată, deputaţilor şi senatorilor li se aplică statutul parlamentar prevăzut în Constituţie şi în Regulamentele Camerelor.

În mod firesc, calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese. Constituţia prevede în art. 70 alin. (2) şi alte cazuri de încetare a mandatului parlamentar: demisie; pierderea drepturilor electorale; incompatibilitate; deces.

Deputaţii şi senatorii pot demisiona prin cerere scrisă, adresată preşedintelui Camerei respective. Acesta, în prima şedinţă publică, îl întreabă pe cel care a depus cererea de demisie dacă stăruie în cererea sa, iar dacă parlamentarul răspunde afirmativ sau nu se prezintă în Cameră pentru a răspunde, cu toate că a fost înştiinţat, preşedintele declară locul vacant[2].

Cele două regulamente prevăd şi o „demisie de drept" a deputatului sau senatorului care, aflat într-o funcţie incompatibilă cu demnitatea de parlamentar, refuză să demisioneze din funcţia respectivă. Într-o asemenea situaţie, parlamentarul este considerat demisionat din calitatea de deputat, respectiv de senator[3]. Deputaţii pot să-şi retragă demisia printr-o cerere scrisă pe care o adresează preşedintelui Camerei, până la data la care acesta trebuie să informeze plenul despre demisie.

Pierderea drepturilor electorale este o consecinţă a condamnării deputatului sau senatorului printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă.

În art. 165 din Regulamentul Adunării Deputaţilor se prevedea că în situaţia în care un membru al acesteia lipsea de la cinci şedinţe consecutive sau de la zece şedinţe alternative în aceeaşi sesiune, fără concediu sau peste concediul acordat, Adunarea putea decide – dacă absenţa s-ar fi produs de trei ori în cursul aceleiaşi sesiuni – cu privire la declararea ca vacant a locului de deputat[4]. O asemenea dispoziţie nu a mai fost reţinută în actualul Regulament al Camerei Deputaţilor, întrucât Camerele nu au dreptul să decidă cu privire la retragerea mandatului de parlamentar. O atare prerogativă a Camerelor contravine art. 70 alin. (2) din Constituţie, deoarece ar institui un nou caz de încetare a calităţii de parlamentar.

Faţă de textul art. 70 alin. (2) din Constituţie care enunţă expres cazurile de încetare a mandatului de deputat sau de senator, rezultă, pe cale de consecinţă, că este neconstituţională orice altă dispoziţie legală sau regulamentară care ar prevedea şi alte cazuri de încetare a mandatului parlamentar.

Ca o consecinţă a dispoziţiilor art. 63 alin. (1) şi (4) din Constituţie, mandatul deputaţilor şi senatorilor se prelungeşte de drept în situaţii extraordinare, definite ca stare de mobilizare, război, de asediu sau urgenţă, precum şi, până la întrunirea legală a noului Parlament rezultat din alegerile generale.

---

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. III/1, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1934, p. 203.

[2] A se vedea art. 236 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 203 alin. (2) din Regulamentul Senatului. Hotărârile de vacantare se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

[3] A se vedea din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi Regulamentul Senatului.

[4] A se vedea Hotărârea Adunării Deputaţilor nr. 12/1990 privind Regulamentul Adunării Deputaţilor (M.Of. nr. 87 din 28 iunie 1990).

§4. Protecţia constituţională şi regulamentară a mandatului parlamentar

Deputaţii şi senatorii se bucură de independenţă faţă de celelalte structuri statale; exercită pe durata mandatului prerogativele autorităţii publice, ceea ce justifică măsurile de protecţie stabilite de constituant, precum şi prin cele două Regulamente ale Camerelor[1)].

Rolul măsurilor de protecţie stabilite în art. 72 din Constituţie este de a garanta deputaţilor şi senatorilor o deplină libertate de acţiune în exercitarea mandatului cu care au fost învestiţi de alegători şi, în acelaşi timp, de a-i feri de ipoteticele ingerinţe, agresiuni, ameninţări, intimidări din partea puterii Executive şi chiar din partea alegătorilor, partidelor politice ce i-au propus candidaţi, ori a altor organisme guvernamentale şi neguvernamentale.

Tradiţional, sunt folosite trei categorii de protecţii ale mandatului deputaţilor şi senatorilor: incompatibilităţile; imunităţile parlamentare şi indemnizaţia.

În actualul sistem parlamentar, protecţia specială a deputaţilor şi senatorilor se realizează prin:

a) regimul de incompatibilitate;

b) imunitatea parlamentară;

[1)] Regulamentul Camerei Deputaţilor aprobat prin Hotărârea nr. 8/1994 (M.Of. nr. 50 din 25 februarie 1994) prevedea în art. 171 alin. (1) că „în timpul mandatului, deputatul se află în exerciţiul autorităţii publice". Textul regulamentar serveşte ca suport juridic pentru sancţionarea oricărei fapte „prin care se aduce atingere onoarei ori reputaţiei unui deputat, precum şi ameninţarea sau actele de violenţă săvârşite împotriva acestora, în legătură cu activitatea pe care o desfăşoară". Textul citat a fost declarat neconstituţional prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994. După cum se poate, însă, observa, alin. (1) al art. 171 nu contravenea cu nimic Constituţiei. Mai mult, este o prelungire a caracterizării constituţionale a Parlamentului ca autoritate publică. Nu poate fi vreo îndoială că atribuţiile deputaţilor şi senatorilor sunt atribuţii de autoritate circumscrise rolului şi funcţiilor Parlamentului. De altfel, Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor a preluat principiul enunţat în art. 171 alin. (1) din vechiul Regulament al Camerei Deputaţilor şi a prevăzut în art. 25 alin. (1) că pe durata exercitării mandatului de parlamentar, deputaţii şi senatorii sunt purtători ai autorităţii publice de stat. Tocmai de aceea s-a stabilit la nivel constituţional incompatibilitatea calităţii de parlamentar cu alte funcţii publice de autoritate. Aceeaşi lege a dispus ca orice faptă prin care s-ar aduce atingere onoarei ori reputaţiei unui deputat sau senator, ca şi ameninţarea ori actele de violenţă săvârşite împotriva acestuia în legătură cu exercitarea mandatului se raportează la dispoziţiile art. 257 din Codul penal. Enunţul legal formulat în teza a doua a art. 25 alin. (1) din Legea nr. 96/2006 impune precizarea că faptele care aduc atingere onoarei ori reputaţiei unui parlamentar trebuie să aibă legătură cu exercitarea mandatului acestuia. În practică, însă, aceste prevederi sunt lipsite de conţinut întrucât în mod curent deputaţii şi senatorii fac obiectul unor comentarii sau afirmaţii fie prin declaraţii politice, fie prin mijloace de presă, prin care se aduce atingere – uneori gravă – a onoarei sau reputaţiei acestora. Protecţia juridică instituită de dispoziţiile art. 25 alin. (1) din legea nr. 96/2006, raportate la art. 297 alin. (3) C.pen. se extinde asupra familiei parlamentarului, dacă faptele respective sunt săvârşite în scopul de a face presiuni sau de a influenţa deciziile unui parlamentar în exercitarea mandatului.

c) lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice şi voturile exprimate în calitate de parlamentar;

d) indemnizaţia (la care pot fi adăugate prin regulament sau lege specială şi alte drepturi în vederea facilitării exercitării mandatului).

Profesorul Ion Deleanu adaugă la formele de protecţie parlamentară arătate regimul disciplinar propriu[1]. După părerea noastră, regimul disciplinar impus prin cele două regulamente ale Camerelor, deputaţilor şi senatorilor este mai degrabă o componentă distinctă a categoriei de statut parlamentar. Regimul de obligaţii parlamentare şi subsecvent acestuia regimul sancţiunilor disciplinare, întregesc statutul de parlamentar privit în sens larg ca ansamblul de drepturi/facilităţi şi obligaţii prevăzute de Constituţie, regulamente şi eventual prin legi speciale ale deputaţilor şi senatorilor. Din acest punct de vedere, considerăm că se poate susţine că regulile polemicii parlamentare aprobate prin Hotărârea Senatului nr. 10 din 23 martie 1994[2] constituie, de asemenea, o parte componentă a dispoziţiilor legale ce definesc statutul deputaţilor şi senatorilor în sistemul nostru parlamentar.

4.1. Incompatibilităţile parlamentare

Incompatibilitatea nu se confundă cu ineligibilitatea, care înseamnă lipsa vocaţiei de a candida în alegerile parlamentare a unei persoane. Astfel, sunt neeligibili (nu pot fi aleşi) pentru că le este interzisă asocierea în partidele politice: judecătorii Curţii Constituţionale, Avocatul Poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică. Dacă aceste categorii de persoane au intenţia de a candida pentru un mandat de deputat sau senator, trebuie să renunţe la calitatea ce îi face neeligibili, cel mai târziu pe data depunerii candidaturii.

Spre deosebire de ineligibilitate, care împiedică depunerea candidaturii, categoria de incompatibilitate permite participarea la alegeri, dar candidatul care a obţinut mandatul de deputat sau senator trebuie să opteze pentru demnitatea publică de parlamentar sau pentru funcţia incompatibilă cu aceasta.

În ceea ce priveşte regimul de incompatibilitate a calităţii de deputat sau senator cu orice funcţii publice de autoritate, trebuie subliniat că rolul său esenţial este de a asigura independenţa parlamentarilor în exercitarea mandatului încredinţat de popor şi, totodată, buna funcţionare a anumitor servicii publice care ar fi astfel periclitată dacă funcţionarul public ar fi în acelaşi timp şi parlamentar[3]. Prin cumularea mandatului parlamentar cu orice funcţie publică de autoritate sau chiar cu o funcţie privată ipotetic stabilită prin lege specială, deputatul sau senatorul ar putea intra în conflict cu prerogativele şi obligaţiile sale parlamentare. S-ar putea produce chiar o confuzie de atribuţii legislative şi executive ori chiar jurisdicţionale încredinţate aceleiaşi persoane: deputat sau senator.

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 146.

[2] M.Of. nr. 83 din 1 aprilie 1994.

[3] A se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. III/1, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1934, p. 223-224.

Pe de altă parte, prin regimul de incompatibilităţi se evită ca deputatul sau senatorul, derogând de la obligaţiile sale ca ales al poporului, să devină obedient faţă de pretenţiile Executivului care l-ar salariza pentru îndeplinirea unei funcţii publice de autoritate pe timpul exercitării mandatului său parlamentar.

O altă problemă teoretică şi totodată practică, de discutat în legătură cu regimul incompatibilităţilor stabilit de art. 71 din Constituţie, este dacă Legiuitorul constituant a avut în vedere exclusiv funcţiile publice de autoritate sau şi anumite funcţii private. O asemenea problemă ipotetică poate fi pusă întrucât art. 71 alin. (3) din Constituţie disociat de alin. (2) al aceluiaşi articol conţine o formulare generală: „Alte incompatibilităţi se stabilesc prin lege organică"[1)].

Pe această cale şi respectându-se numai condiţia constituţională privind natura organică a legii prin care s-ar stabili alte incompatibilităţi, este posibil ca Legiuitorul să prevadă în viitor că mandatul de deputat sau senator este incompatibil cu anumite funcţii private, de pildă funcţia de rector al unei universităţi particulare sau membru în organismul de conducere al unei bănci cu capital privat sau al unei societăţi de asigurare particulare, ori director al unei publicaţii?

Deşi principiul general în materie este compatibilitatea mandatului parlamentar cu activităţile private, considerăm că, dată fiind formularea generală din art. 71 alin. (3) din Constituţie, în principiu, s-ar putea admite ca printr-o lege organică să fie prevăzute astfel de incompatibilităţi. Totuşi, în selectarea unor astfel de funcţii private (incompatibile cu mandatul parlamentar) este necesar să se acorde o atenţie deosebită pentru a nu se extinde regimul incompatibilităţilor la orice funcţie privată[2)]. O asemenea manieră de abordare a regimului incompatibilităţilor ar duce la abuzuri,

---

[1)] Incompatibilităţi exprese sunt înscrise în diferite legi cum ar fi: Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici; Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului; Legea concurenţei nr. 21/1996; Legea nr. 80/1995 privind Statutul cadrelor militare; Legea nr. 73/1993 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ; Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale; Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi; Legea nr. 215/2001 privind administraţia publică locală; Legea nr. 304/2004 şi Legea nr. 317/2004.

[2)] Legea nr. 161/2003 prevede în art. 82 alin. (1) că demnitatea de deputat şi senator este incompatibilă cu:

a) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţiile publice;

b) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile comerciale prevăzute la lit. a);

c) funcţia de reprezentant al statului în adunările generale ale societăţilor comerciale prevăzute la lit. a)

d) funcţia de manager sau membru al consiliilor de administraţie ale regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale;

e) calitatea de comerciant, persoană fizică;

f) calitatea de membru al unui grup de interese economice.

la împiedicarea unor parlamentari incomozi să-şi exercite mandatul, obligându-i, în ultimă instanţă, să renunţe la aceasta în beneficiul funcţiei private incompatibile[1]).

În art. 71 alin. (1), Constituţia prevede că nimeni nu poate fi, în acelaşi timp, deputat şi senator. Raţiunea acestei interdicţii este clară: Parlamentul României fiind bicameral, fiecare Cameră îşi desfăşoară activitatea în mod autonom faţă de cealaltă. Ca atare, activitatea deputaţilor şi senatorilor, deşi se completează una pe alta, sunt separate.

În afară de această incompatibilitate expresă, Legiuitorul constituant a prevăzut în art. 71 alin. (2) că demnitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului. Înainte de a analiza conceptul de „funcţie publică de autoritate", trebuie spus că este de esenţa regimului parlamentar posibilitatea cumulului calităţii de deputat sau senator cu funcţia de membru al Guvernului. Cu toate acestea, având în vedere caracterul semiprezidenţial al regimului politic instituit prin Constituţia din 1991, ar fi fost, credem, de preferat să nu se fi permis cumularea celor două demnităţi publice.

De altfel, aşa cum rezultă şi din practica parlamentară, sarcinile executive ale membrilor Guvernului care cumulează funcţia guvernamentală cu demnitatea de deputat sau senator nu permit întotdeauna acestora să se implice la fel ca ceilalţi parlamentari în activitatea Camerelor ai căror membri sunt. Regulamentele Camerelor conţin prevederi clare în ceea ce priveşte participarea acestora la dezbaterile parlamentare. De pildă, în art. 241 alin. (9) din Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevede că prezenţa deputaţilor, dacă sunt şi membri ai Guvernului, la lucrările în plen ale Camerei este obligatorie la deschiderea şi încheierea sesiunilor, la dezbaterea şi adoptarea proiectelor de legi şi a propunerilor legislative din sfera lor de competenţă, la desfăşurarea orei ministeriale consacrate întrebărilor şi răspunsurilor la întrebări, la dezbaterea interpelărilor privind politica ministerului de care răspund, la prezentarea rapoartelor şi declaraţiilor politice ale primului-ministru.

În prelungirea şi dezvoltarea dispoziţiilor constituţionale din art. 71 alin. (2) din Constituţie, Legea nr. 161/2003 a prevăzut în art. 81 alin. (2) că prin funcţii publice de autoritate, incompatibile cu calitatea de deputat şi senator se înţeleg funcţiile din administraţia publică asimilate celor de ministru, funcţiile de secretar de stat, subsecretar de stat şi funcţiile asimilate celor de secretar de stat şi subsecretar de stat din cadrul organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, funcţiile din Administraţia Prezidenţială, din aparatul de lucru al Parlamentului şi al Guvernului, funcţiile de conducere specifice ministerelor, celorlalte autorităţi şi instituţii publice, funcţiile de consilieri locali şi consilieri judeţeni, de prefecţi şi subprefecţi şi celelalte funcţii de conducere din aparatul propriu al prefecturilor, funcţiile de primar, viceprimar şi secretar ai unităţilor administrativ-teritoriale, funcţiile de conducere şi execuţie din serviciile publice desconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe din unităţile administrativ-teritoriale şi din aparatul propriu şi

[1]) În sistemul parlamentar francez, în 1789 s-a declarat incompatibilă calitatea de deputat cu aceea de ziarist, pentru a-l înlătura din Parlament pe Marat care îşi ataca în propriul ziar pe adversarii politici (a se vedea *C.G. Dissescu*, Drept constituţional, Bucureşti, 1915, p. 209-210).

serviciile publice ale consiliilor judeţene şi consiliilor locale, precum şi funcţiile care, potrivit legii, nu permit persoanelor care le deţin să candideze în alegeri.

În ceea ce priveşte categoria de „funcţii publice de autoritate", aceasta nu poate fi explicată satisfăcător fără a ne raporta la alte concepte, cum ar fi „serviciu public", „act de autoritate", „acte de gestiune"[1].

Prin serviciu public se înţelege o activitate prevăzută expres la nivelul conducerii centrale sau al unităţilor administrativ-teritoriale, pusă la dispoziţia publicului, în scopul de a satisface în mod regulat şi continuu, nevoi cu caracter general, care nu ar putea fi soluţionate deplin şi în permanenţă prin iniţiativa particulară[2]. Atragem atenţia că serviciul public este o activitate şi nu organismul care o exercită. Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, statul îşi îndeplineşte funcţiile sale prin intermediul unor structuri organizatorice alcătuite dintr-o sumă de servicii publice cu ajutorul cărora el poate legifera, poate administra şi poate soluţiona litigiile[3].

Actul de autoritate este definit cu predilecţie în doctrina de drept administrativ. Astfel, actul (administrativ) de autoritate este actul juridic îndeplinit de un funcţionar public prin care acesta, acţionând în numele puterii suverane şi autorităţii statului, ordonă, comandă, interzice altor subiecte de drept obligate să se supună[4].

Aşa cum s-a arătat în doctrina dreptului administrativ, actul administrativ de autoritate este o manifestare de voinţă făcută de organul administrativ competent, prin care se creează o situaţie juridică generală sau individuală, guvernată de norme de drept public, în care găsim ideea de dominaţie şi comandă[5]. Funcţionarii administrativi exercită, însă, ca orice persoană particulară, şi acte de gestiune. Acestea sunt acte de administrare a patrimoniului unei autorităţi publice[6].

Actul administrativ de gestiune este, la fel ca şi actul de autoritate, tot o manifestare de voinţă făcută de un organ competent, dar în scopul creării unei situaţii juridice cu caracter patrimonial, reglementată de dreptul privat[7].

Actele de autoritate publică pot fi îndeplinite nu numai de puterea executivă sau de administraţia publică, ci şi de puterea legislativă. Astfel, legile adoptate de Parlament sunt acte de putere (autoritate) publică. Prin ele se urmăreşte un interes general. De asemenea, legile conţin reguli general-obligatorii şi impersonale a căror nerespectare atrage după sine sancţiuni legale. Bugetul de stat, de pildă, este un act de autoritate adoptat în forma legii.

Faţă de cele arătate, se poate conchide că în înţelesul art. 71 alin. (2) din Constituţie funcţiile publice de autoritate sunt cele prin care autorităţile publice exercită,

---

[1] A se vedea, pe larg, *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Bucureşti, 1928, p. 181-194.

[2] *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, Codul administrativ, adnotat, Bucureşti, 1930, p. 435. A se vedea, pe larg, şi *A. Iorgovan*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. III, Bucureşti, 1993, p. 58-68.

[3] *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, op. cit., p. 435.

[4] *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuţi, 1944, p. 454.

[5] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 304.

[6] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 454.

[7] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 304.

potrivit competențelor ce li s-au conferit, atribuții de comandă. Funcțiile publice de autoritate la care face trimitere art. 71 alin. (2) din Constituție pot fi elective sau neelective. Evident, nu ne referim exclusiv la Parlament, Guvern, instanțe judecătorești. Sunt și alte autorități publice care exercită atribuții de comandă, deși nu fac parte din sistemul puterii. Ne referim, în acest sens, la Curtea Constituțională, Curtea de Conturi sau chiar la Avocatul Poporului, care au vocația să emită acte de autoritate.

O altă constatare care rezultă din art. 71 alin. (2) din Constituție este că funcțiile publice care nu au caracter de autoritate nu constituie incompatibilități cu calitatea de deputat sau senator. De pildă, funcția de bibliotecar sau de muzeograf ori de profesor sunt funcții publice, dar nu presupun exercițiul autorității statului. Asemenea funcții sunt pe deplin compatibile, după părerea noastră, cu demnitatea de parlamentar[1]. De altfel, în practica parlamentară, Birourile permanente ale celor două Camere au aprobat cumulul calității de senator sau deputat cu alte funcții publice, cum ar fi cea de profesor, medic, director de teatru, cercetător, director al unor societăți comerciale cu capital privat ș.a.

Legea nr. 161/2003 prevede că deputații și senatorii pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice. Aceste profesii de tip liberal pot fi cumulate de regulă cu mandatul parlamentar. Desigur, nu sunt singurele profesii liberale care pot fi exercitate de deputați și senatori.

Potrivit celor două Regulamente ale Camerelor, calitatea de deputat sau senator este incompatibilă cu funcția de Președinte al României. Regulamentele Camerelor conțin, totodată, prevederi exprese privind regimul concret al incompatibilităților și soluționarea stărilor de incompatibilitate a membrilor Parlamentului. Este clar că incompatibilitățile deputaților nu pot diferi de cele ale senatorilor[2].

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, a stabilit o incompatibilitate specială între mandatul parlamentar și cel de membru al Parlamentului European. Aceeași lege instituie, de asemenea, în art. 16 alin. (3)

---

[1] În acest sens și *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 93. Deseori, în practica parlamentară s-a pus problema compatibilității demnității de senator ori deputat cu exercitarea unei activități liberale, cum este cea de avocat, atunci când avocatul având și calitate de parlamentar pledează ca apărător în anumite procese. Sigur, în aceste cazuri incompatibilitatea are rațiuni morale și mai puțin legale. S-a spus că implicarea parlamentarilor în anumite procese penale în calitate de apărători ai unor persoane acuzate de săvârșirea de infracțiuni deosebit de grave, precum cele de corupție, trafic de persoane sau de droguri, spălare de bani etc., pot avea un impact nefavorabil în privința modului de percepție a Parlamentului de către cetățeni. De asemenea, din aceeași perspectivă s-a pus problema existenței unui vădit conflict de interese atunci când parlamentarul (în calitate de avocat) ar pleda într-o cauză civilă sau comercială împotriva statului român. Pentru a întări independența parlamentarilor s-a propus chiar instituirea unui Registru Public al Intereselor Parlamentarilor care să cuprindă declarațiile acestora privind interesele personale care ar putea să îi influențeze în formularea unor propuneri legislative.

[2] Art. 190 din Regulamentul Senatului prevede următoarele: (1) Declarațiile de interese sunt publice și se depun la secretarul general al Senatului. (2) Numele senatorilor care, în mod nejustificat, nu depun declarația de interese, se publică pe pagina de internet a Senatului. (3) Evidența declarațiilor de interese se consemnează într-un registru special, numit Registrul declarațiilor de interese, care se păstrează la secretarul general al Senatului.

regimul de incompatibilităţi între mandatul de deputat ori de senator cu funcţia publică ce ar fi încredinţată unui parlamentar român de către un stat străin, dar admite o derogare de la această interdicţie precizând că sunt exceptate funcţii stabilite în acorduri şi convenţii la care România este parte. Sigur că într-o asemenea situaţie ipotetică excepţia se aplică doar din momentul în care acordul internaţional sau convenţia devine prin ratificare parte componentă a sistemului naţional de drept.

Deputaţii şi senatorii care se află în stare de incompatibilitate trebuie să declare în scris la Biroul permanent al Camerei ai căror membrii sunt, în termen de 15 zile de la apariţia stării de incompatibilitate, despre această situaţie.

Parlamentarul aflat în stare de incompatibilitate urmează să opteze, în termen de 30 de zile de la data notificării Biroului permanent al Camerei din care face parte, între mandatul de deputat sau, după caz, de senator, şi funcţia faţă de care este incompatibil. Parlamentarul care nu îşi exprimă opţiunea este considerat demisionat de drept, situaţie care urmează să fie constatată formal de Camera respectivă.

Demisia se aduce la cunoştinţă Camerei respective şi se publică în Monitorul Oficial. Locul vacant va fi ocupat de supleantul cel mai bine clasat pe lista de candidaţi a partidului respectiv, dacă până la validarea mandatului pentru ocuparea locului vacant, partidul politic confirmă în scris că aceasta şi-a păstrat calitatea de membru de partid [art. 94 alin. (13) din Legea nr. 208/2015].

Asupra legalităţii alegerii unui nou parlamentar, comisia de validare va prezenta Camerei Deputaţilor sau, după caz Senatului, un raport.

Schimbările intervenite în activitatea parlamentarului pe durata mandatului se aduc la cunoştinţa biroului permanent sau Camerei interesate, în scris, în cel mult 30 zile de la data apariţiei acestora. Cazurile de incompatibilitate vor fi trimise spre examinare Comisiei juridice a Camerei Deputaţilor, respectiv a Senatului, care va întocmi un raport. Propunerile comisiei se aprobă de Cameră cu votul majorităţii membrilor săi. Dacă parlamentarul a făcut să înceteze cauza de incompatibilitate, după sesizarea comisiei, se va lua act despre aceasta în procesul-verbal al şedinţei; asemenea cazuri nu se trec în raportul comisiei.

Deşi nici Constituţia, nici regulamentele parlamentare nu conţin referiri la conflictul de interese, acesta este reglementat prin lege. Conflictul de interese apare în situaţia în care o persoană care deţine o funcţie publică are un interes personal care ar putea influenţa îndeplinirea cu obiectivitate a sarcinilor care îi revin[1)]. Conflictul de interese presupune un interes personal; de cele mai multe ori, acesta este de natură financiară, dar poate îmbrăca şi o altă formă, de pildă se poate urmări obţinerea unor avantaje pentru soţ/soţie sau copil.

Conflictul apare în momentul în care interesul personal se opune exercitării cu obiectivitate a funcţiei publice. Principiile fundamentale care stau la baza conflictului de interese sunt acela al imparţialităţii şi principiul integrităţii. Parlamentarii aflaţi într-o asemenea situaţie ar trebui să-şi declare interesele.

[1)] Legea nr. 161/2003 prevede în art. 70 că „prin conflict de interese se înţelege situaţia în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcţie publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar influenţa îndeplinirea cu obiectivitate a atribuţiilor care îi convin potrivit Constituţiei şi altor acte normative".

Declarația de interese este un concept destul de complex, de sorginte britanică, strâns legat de acela al conflictului de interese. Această noțiune pune mai mult accent pe eventualele relații financiare și economice care ar putea afecta independența și imparțialitatea membrilor parlamentului, decât pe riscul îmbogățirii fără justă cauză. Modelul francez se fundamentează pe principii diferite, relevând un grad mai mare de neîncredere în ocupanții funcțiilor publice decât modelul britanic. Așadar, dacă principala preocupare a sistemelor care au adoptat modelul declarațiilor de interese este aceea de a promova transparența, preocuparea modelului bazat pe declarațiile de avere este aceea de a lupta împotriva corupției.

Legea nr. 176/2010 reglementează obligațiile membrilor Parlamentului cât privește integritatea în exercitarea mandatului. Concret, deputații și senatorii sunt obligați să-și întocmească anual declarațiile de avere și declarațiile de interese, pe care le trimit Agenției Naționale de Integritate.

Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, introduce un tip special de incompatibilitate a deputaților și senatorilor. Art. 57 alin. (1) din Lege prevede, în acest sens, că în cazul în care, prin hotărâre judecătorească definitivă unul sau mai mulți candidați declarați aleși ai unui partid au fost condamnați pentru o infracțiune în legătură cu finanțarea partidului sau, după caz, a campaniei electorale, aceștia devin incompatibili cu statutul de parlamentar prin hotărâre a Parlamentului, urmând ca locurile de deputat sau de senator devenite vacante să fie ocupate de unul dintre supleanții de pe lista partidului respectiv.

Prevederea legală cuprinsă în art. 57 alin. (1) face aplicarea art. 71 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia alte incompatibilități, altele decât cele cuprinse în primele două alineate ale art. 71, urmează să fie stabilite prin lege organică.

Examinarea mai atentă a conținutului art. 57 alin. (1) din Legea privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale relevă că, de fapt, textul articolului respectiv nu stabilește o incompatibilitate așa cum această instituție este reglementată în dreptul parlamentar.

Potrivit doctrinei de specialitate și jurisprudenței Curții Constituționale, incompatibilitatea privește două funcții sau activități care datorită specificului lor nu pot fi deținute concomitent de aceeași persoană. Art. 57 alin. (1) din Legea la care ne referim, consacră, în realitate, un caz de nedemnitate parlamentară. Mai degrabă este vorba de o fraudă electorală a candidatului declarat ales, pentru care acesta va răspunde penal, cu respectarea procedurii prevăzute în art. 72 din Constituție, putând pierde și drepturile electorale. O astfel de persoană devine neeligibilă conform art. 37 alin. (1) din Constituție, nemaiputând să candideze, întrucât a pierdut, potrivit art. 36 alin. (2) din Legea fundamentală, drepturile electorale.

Analizând din această perspectivă, textul art. 57 alin. (1) din Legea privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale este neconstituțional, întrucât introduce sub apelativul eronat de incompatibilitate – ca modalitate de încetare a mandatului de parlamentar conform art. 70 din Constituție – cel mult un motiv de neeligibilitate sub forma unei nedemnități civice a deputatului sau senatorului care este condamnat definitiv pentru o infracțiune în legătură cu finanțarea partidului sau, după caz, a campaniei electorale.

În cazul prevăzut în art. 57 alin. (1) din Legea privind finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale, mandatul deputatului sau al senatorului încetează nu din cauza incompatibilităţii, ci din cauza pierderii drepturilor electorale ca urmare a condamnării sale printr-o hotărâre judecătorească definitivă, dar numai dacă instanţa a aplicat pedeapsa complementară a interzicerii drepturilor electorale.

4.2. Imunitatea parlamentară

Înainte de a analiza instituţia imunităţii parlamentare în dreptul român, se cuvine mai întâi să precizăm că în dreptul european s-a creat o doctrină susţinută de o constantă practică jurisdicţională a fostei Comisii, continuată de CEDO. Încă din 1967, Comisia a decis că potrivit unui principiu clasic de drept public, că niciun parlamentar nu poate fi chemat în judecată fără consimţământul Parlamentului pentru opiniile pe care le exprimă în exerciţiul mandatului său[1]. Comisia a reţinut că imunitatea parlamentară are ca finalitate să permită membrilor organelor legiuitoare să participe în mod constructiv la dezbaterile parlamentare şi să reprezinte interesele alegătorilor lor cu privire la probleme de interes public prin formularea în mod liber a ideilor şi propunerilor lor, fără riscul de a fi urmăriţi în justiţie sau în faţa altei autorităţi statale[2].

În jurisprudenţa CEDO imunitatea parlamentară nu are automat un caracter absolut. Există un raport de proporţionalitate între întinderea imunităţii unui parlamentar în dreptul naţional aplicabil acestuia şi raţiunile care o justifică şi care trebuie luate în calcul în mod obligatoriu. Cu alte cuvinte, ceea ce se protejează prin regimul imunităţii parlamentare, nu este persoana care are calitatea de parlamentar, ci interesele Parlamentului ca instituţie politică reprezentativă. Acesta este motivul pentru care faptele antisociale, reprobabile comise de un parlamentar în afara îndatoririlor şi a funcţiilor sale parlamentare, nu beneficiază de regimul imunităţii parlamentare[3].

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor, republicată, a stabilit o definiţie legală a imunităţii parlamentare precizând că aceasta este ansamblul de dispoziţii legale care asigură deputaţilor şi senatorilor un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun, în raporturile lor cu justiţia şi în scopul de a le garanta independenţa. Considerăm că enunţarea unei definiţii legale a imunităţii parlamentare

---

[1] A se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, Drepturi şi libertăţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 484.

[2] Idem, p. 485.

[3] Idem, p. 486. A se vedea şi *R. Chiriţă*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentarii şi explicaţii, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 310 (CEDO, *Hotărârea Cordova c. Italiei*). În cauza respectivă, CEDO a decis că este contrar scopurilor şi obiectivului Convenţiei ca statele contractante, adoptând un sistem privind imunitatea parlamentară, să exonereze aceste persoane (adică parlamentari) de orice formă de responsabilitate cu privire la domeniile protejate prin Convenţie. Curtea admite că, într-o societate democratică, Parlamentul este o tribună indispensabilă dezbaterii politice, iar o ingerinţă în exercitarea libertăţii e expresie a parlamentarilor cu prilejul dezbaterilor parlamentare este nejustificabilă (*R. Chiriţă*, op. cit., p. 310-311).

este un exces legislativ, întrucât acesta este în primul rând un concept teoretic, care nu se poate supune unei condiționări instituționale și categoriale de factură legală. Art. 21 din legea menționată precizează, însă, complementar, caracterele imunității, ceea ce este de apreciat, întrucât prin acest demers Parlamentul a stabilit cadrul procedural al imunității de care beneficiază deputații și senatorii.

În concepția legiuitorului ordinar, imunitatea parlamentară este direct și indisolubil legată de mandatul de deputat sau de senator. Această precizare se raportează atât la conținutul alin. (1), cât și la cel al alin. (2) ale art. 72 din Constituție. Aceasta înseamnă că protecția constituțională a parlamentarilor, atât cât privește lipsa răspunderii juridice a acestora pentru voturile și opiniile politice exprimate, cât și imunitatea penală a acestora, sunt condiționate și legate efectiv de exercitarea mandatului. Altfel spus, orice opinie exprimată de un parlamentar în afara mandatului, precum și orice faptă a acestuia care nu are legătură cu exercitarea propriu-zisă a mandatului atrag răspunderea juridică a deputatului sau senatorului în cauză.

Curtea Constituțională a decis în jurisprudența sa că reglementarea constituțională a imunității parlamentare este justificată de necesitatea protecției mandatului parlamentar, ca o garanție a înfăptuirii prerogativelor constituționale, și, totodată, ca o condiție a funcționării statului de drept. În activitatea sa, parlamentarul trebuie să se bucure de o reală libertate de gândire, expresie și acțiune, astfel încât să își exercite mandatul în mod eficient.

Instituția imunității parlamentare, sub cele două forme ale sale, protejează parlamentarul față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei sale, fiindu-i astfel asigurate independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor care îi revin potrivit Constituției și legilor[1)].

Ideea de bază a imunității constă în asigurarea unei protecții speciale a parlamentarului pentru toate actele și faptele prin intermediul cărora acesta își exercită efectiv mandatul de ales al corpului electoral. Este vorba de o „imunitate de procedură"[2)]. Constituția nu precizează sfera actelor sau a faptelor prin care un deputat sau senator și-ar exercita prerogativele constituționale sau regulamentare ce îi sunt conferite prin statutul său de reprezentant al poporului. Nici în doctrina de specialitate română și străină nu au fost precizate natura actelor și a faptelor pentru care un parlamentar poate să invoce imunitatea sa. Întrucât varietatea actelor și faptelor respective este atât de mare, nici Adunările Constituante, nici legiuitorul obișnuit nu au intenționat să le precizeze enumerativ.

În această situație, rămâne sarcina Camerelor legislative să aprecieze de la caz la caz dacă un anumit act sau o anumită faptă săvârșită de un parlamentar are legătură nemijlocită cu exercitarea de către acesta a mandatului.

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

[2)] Imunitatea parlamentară – ca imunitate de procedură sau imunitate de jurisdicție – este un mijloc de protecție împotriva unor măsuri abuzive, determinate uneori de motive politice. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 270 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputatului şi al senatorului a precizat că imunitatea parlamentară nu este susceptibilă de suspendare sau întrerupere şi nu se poate renunţa la aceasta, fiind imperativă şi de ordine publică.

Prin modificarea adusă Regulamentului Senatului prin Hotărârea acestuia nr. 11 din 29 martie 1994 s-a introdus posibilitatea suspendării imunităţii parlamentare a senatorilor, ca o nouă modalitate de înlăturare a imunităţii parlamentare. Dar, cum imunitatea parlamentară este o problemă de ordine publică reglementată printr-o normă constituţională, rezultă că Regulamentul Senatului nu putea institui noi căi de înlăturare a imunităţii, după cum nu putea restrânge nici situaţiile – reglementate constituţional – de înlăturare a acesteia. După cum s-a pronunţat Curtea Constituţională, esenţa protecţiei constituţionale a mandatului parlamentar constă în aceea că poate fi ridicată numai de Cameră şi numai în considerarea temeiului de fapt şi de drept care justifică reţinerea, arestarea sau percheziţia deputatului sau a senatorului.

Art. 69, în formularea iniţială a Constituţiei adoptate în 1991, era denumit impropriu „Imunitatea parlamentară" care, ca instituţie tradiţională a dreptului parlamentar, se prezintă sub două forme: lipsa răspunderii juridice şi inviolabilitatea membrilor Parlamentului. Art. 70 din Constituţie se referea, de fapt, înainte de revizuirea acesteia, la lipsa răspunderii juridice a deputaţilor şi senatorilor pentru opiniile politice şi voturile exprimate.

Imunitatea parlamentară reglementată de art. 72 din Constituţia revizuită şi dezvoltată de Regulamentele celor două Camere este o asigurare a deputaţilor şi senatorilor că vor fi la adăpost faţă de orice încercări ale puterii executive de a-i intimida, ameninţa, sancţiona pentru modul în care îşi exercită mandatul. Practic, imunitatea parlamentară acoperă întreaga activitate desfăşurată de deputaţi şi senatori în exercitarea mandatului. În fapt, este vorba de o reală inviolabilitate a deputaţilor şi senatorilor. Împotriva acestora, Executivul nu poate declanşa acţiuni judiciare pentru fapte care au legătură cu exercitarea mandatului. Pentru fapte penale care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, parlamentarii sunt pasibili de răspundere penală, dar prin Constituţie se interzice fără echivoc să fie supuşi percheziţiei sau să fie reţinuţi ori arestaţi fără încuviinţarea Camerei din care fac parte, şi după ascultarea acestora.

Procedura judiciară privind urmărirea şi trimiterea în judecată penală poate fi declanşată numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, iar competenţa judecătorească revine acestei înalte instanţe.

Textul constituţional cuprins în art. 72 alin. (2) din Legea fundamentală este completat cu prevederi cuprinse în Legea nr. 96/2006, precum şi în Regulamente. Astfel, art. 217 din Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede că deputaţii se bucură de imunitate parlamentară de la data eliberării certificatului doveditor al alegerii, sub condiţia validării şi a depunerii jurământului de credinţă faţă de ţară şi popor. Regulamentul Senatului nu prevede o asemenea dispoziţie, precizând în art. 186 alin. (1) că senatorii se bucură de imunitate parlamentară pe întreaga durată a mandatului.

Art. 217 din Regulamentul Camerei Deputaţilor este însă interesant dintr-un alt punct de vedere, şi anume extinde protecţia deputaţilor din momentul eliberării certificatului constatator al alegerii, sub condiţia validării şi prestării jurământului de

credinţă faţă de ţară şi popor, deşi până la întrunirea legală a Camerei Deputaţilor ei nu îşi pot exercita mandatul. Aparent este o contradicţie între rolul, scopul imunităţii şi data de la care deputatul beneficiază de imunitate. Astfel, pe de-o parte, deputatul nu are dreptul să îndeplinească acte, să desfăşoare activitate parlamentară, iar pe de altă parte este inviolabil. În realitate, art. 217 din Regulamentul Camerei Deputaţilor subliniază o dată în plus importanţa excepţională a mandatului de ales al poporului şi cerinţa asigurării acestuia a unui maximum de libertate în exercitarea atribuţiilor parlamentare.

Textul constituţional cuprins în art. 72 este de strictă interpretare, neputând fi aplicat decât situaţilor în care o persoană, având calitatea de deputat sau senator săvârşeşte o faptă penală pe durata legislaturii. Numai în aceste condiţii parlamentarul beneficiază de imunitate. În practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale s-au formulat opinii divergente în legătură cu extinderea regimului de imunitate la faptele penale săvârşite de o persoană înainte ca aceasta să dobândească mandatul de deputat sau senator, şi pentru care s-a declanşat deja procedura de judecată în faţa instanţelor de drept comun.

Într-o primă decizie, Curtea Constituţională a reţinut că imunitatea parlamentară, fiind o situaţie de excepţie de la dreptul comun, trebuie să opereze doar ca o măsură de protecţie a deputatului sau senatorului, şi nu ca un privilegiu al persoanelor care deţin această funcţie electivă. Ca atare, prevederile constituţionale ale art. 72 alin. (2) din Constituţie nu pot fi interpretate extensiv, în sensul că ar fi necesară încuviinţarea Camerei legislative al cărui membru este o persoană, care înainte de a obţine mandatul de parlamentar a fost trimisă deja în judecată penală[1)].

Acest punct de vedere al Curţii Constituţionale a fost confirmat printr-o decizie emisă de aceeaşi autoritate publică[2)]. Potrivit unei asemenea linii de gândire, dacă o persoană a fost trimisă în judecată penală sau contravenţională şi, pe parcursul judecăţii, este aleasă în Parlament, procedura de judecată ar trebui să continue, nefiind incidentă dispoziţia constituţională cuprinsă în art. 72 alin. (2) din Constituţie, în sensul că ar fi necesară încuviinţarea Camerei din care face parte persoana respectivă pentru continuarea judecăţii.

Constituţia se referă în art. 72 alin. (2) la „trimiterea în judecată penală" şi nu la judecarea persoanei care ulterior trimiterii sale în judecată penală dobândeşte mandatul de parlamentar. Regulamentul Camerei Deputaţilor a adus deja în art. 217 precizări cât priveşte momentul de început al imunităţii parlamentare, stabilind că aceasta începe de la data eliberării certificatului doveditor al alegerii, sub condiţia validării şi depunerii jurământului de credinţă. Nu poate fi ignorată, însă, nici opinia potrivit căreia într-o atare ipoteză, acţiunea penală sau contravenţională declanşată înainte de validarea mandatului ar trebui să fie suspendată în vederea perfectării

---

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 96/2002 (M.Of. nr. 308 din 9 mai 2002).

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 235/2002 (M.Of. nr. 750 din 15 octombrie 2002). A se vedea şi *E.S. Tănăsescu*, Câteva consideraţii cu privire la imunitatea parlamentară pe marginea unei decizii ale Curţii Constituţionale, în R.D.P. nr. 1/2003.

procedurii de încuviinţare de către Camera legislativă interesată a urmăririi[1]. Această opinie este dedusă pe cale de interpretare, având doar o autoritate doctrinară.

Într-o decizie ulterioară, Curtea Constituţională şi-a reconsiderat punctul de vedere, statuând că în condiţiile în care membrii Parlamentului au acelaşi statut juridic, compus din aceleaşi drepturi şi obligaţii, judecarea unora dintre aceştia de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, iar a altora de către instanţe inferioare – luând în considerare numai data trimiterii în judecată, irelevantă sub aspectul protecţiei judiciare la care sunt îndreptăţiţi în mod egal toţi parlamentarii – aplicarea a două regimuri juridice decurgând din art. 72 alin. (2) din Constituţie este contrară principiului egalităţii tuturor cetăţenilor, în faţa legii şi a autorităţilor publice, înscris în art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală[2].

În ceea ce ne priveşte, considerăm că beneficiul imunităţii parlamentare, nefiind un privilegiu acordat de Constituţie unei persoane nu poate fi extins dincolo de cadrul şi condiţiile prevăzute expres şi restrictiv de Legea fundamentală.

În caz de infracţiune flagrantă, deputatul sau senatorul poate fi reţinut şi supus percheziţiei. În acest caz, ministrul justiţiei va informa neîntârziat pe preşedintele Camerei asupra reţinerii şi a percheziţiei. În cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reţinere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri. Cererea de reţinere, arestare, percheziţie se adresează preşedintelui Camerei de către ministrul justiţiei. Preşedintele Camerei aduce la cunoştinţa deputaţilor, respectiv senatorilor cererea, în şedinţă publică, după care o trimite de îndată Comisiei juridice spre examinare, care va stabili dacă există motive temeinice pentru aprobarea cererii.

Hotărârea comisiei se adoptă în cel mult 5 zile de la sesizare prin votul majorităţii membrilor comisiei. Votul este secret. Ministerul justiţiei va înainta comisiei respective toate documentele pe care aceasta le solicită; în caz de refuz, Comisia va apela la Camera Deputaţilor, respectiv la Senat. Raportul comisiei se supune, în termenul stabilit de Cameră, dezbaterii şi aprobării acesteia. Camera Deputaţilor şi Senatul hotărăsc prin vot secret asupra cererii, cu votul majorităţii membrilor acestora.

Prin modificarea adusă Regulamentului Senatului prin Hotărârea acestuia nr. 11 din 29 martie 1994[3] s-a introdus posibilitatea suspendării imunităţii parlamentare a senatorilor, ca o nouă modalitate de înlăturare a imunităţii parlamentare. Dar, cum imunitatea parlamentară este o problemă de ordine publică reglementată printr-o normă constituţională, rezultă că Regulamentul nu poate institui noi căi de înlăturare a imunităţii, după cum nu poate restrânge nici situaţiile – reglementate constituţional – de înlăturare a acesteia. După cum s-a pronunţat Curtea Constituţională, esenţa protecţiei constituţionale a mandatului parlamentar constă în aceea că poate fi ridicată numai de

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 248.

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 67/2003 (M.Of. nr. 178 din 21 martie 2003).

[3] M.Of. nr. 87 din 4 aprilie 1994.

Cameră şi numai în considerarea temeiului de fapt şi de drept care justifică reţinerea, arestarea, percheziţia sau trimiterea în judecată penală a senatorului[1)].

Pe acest considerent, Curtea Constituţională a decis că art. 149 alin. (5) şi (8) din Regulamentul Senatului adoptat prin Hotărârea nr. 16 din 30 iunie 1993 este neconstituţional pentru următoarele motive:

a) imunitatea parlamentară şi ridicarea ei fiind reglementate de Constituţie, regulamentul, ca şi legea de altfel, nu pot modifica acest regim; prin regulament se pot stabili numai normele procedurale de aplicare în cadrul activităţii parlamentare;

b) suspendarea imunităţii înlătură, pe perioada suspendării, protecţia constituţională pe care o reprezintă imunitatea parlamentară; potrivit art. 73 alin. (2) din Constituţie, această protecţie, însă, nu poate fi înlăturată pe o durată de timp, ci numai întreruptă în vederea aplicării unei norme procedurale coercitive care reglementează reţinerea, arestarea, percheziţia sau trimiterea în judecată penală, în funcţie de un motiv determinat şi în limitele acestui motiv; de aceea suspendarea imunităţii modifică statutul constituţional al senatorului, ceea ce este contrar naturii juridice a regulamentului, ca act subordonat Constituţiei;

c) în afară de faptul că suspendarea imunităţii este o modalitate ce nu se regăseşte în general într-un regim democratic, întrucât este contrară raţiunii înseşi a imunităţii parlamentare, permiţând ca o minoritate politică indezirabilă să fie supusă unui regim discriminatoriu, este de observat că grupul parlamentar, senatorul, deputatul şi Comisia juridică de numiri, disciplină, imunităţi şi validări nu sunt subiecte ale represiunii penale pentru a fi în drept să ceară ridicarea impedimentului constituţional pentru declanşarea acestei represiuni pe care o reprezintă imunitatea parlamentară; în ce priveşte referirea la deputaţi, menţionăm că ea este contrară şi principiul autonomiei regulamentare, instituit prin art. 64 alin. (1) din Constituţie[2)].

Este de reţinut că hotărârile Camerelor în materie de imunitate sunt definitive şi executorii, fiind, totodată, obligatorii faţă de orice autoritate publică, iar executarea lor se face de îndată.

Măsura revocării reţinerii dispusă de forul legislativ este o excepţie de la principiul separaţiei puterilor. Într-adevăr, reţinerea este un act al puterii executive şi este de esenţa principiului separaţiei puterilor ca o putere să nu anuleze sau să suspende un act al altei puteri. Cu toate acestea, excepţia este general admisă.

Aşa cum s-a arătat în literatura noastră mai veche, actul Adunării de a pune în libertate un parlamentar arestat constituie un act discreţionar[3)]. Întrucât dispoziţiile cuprinse în art. 72 din Constituţie nu se referă şi la actele de cercetare, rezultă că acestea pot fi întreprinse în cadrul legal stabilit de Codul de procedură penală cu privire la parlamentarii care ar săvârşi fapte penale.

În ceea ce priveşte încuviinţarea Camerelor cerută de art. 72 din Constituţie, aceasta are exclusiv un conţinut politic. Dezbaterile din Cameră în legătură cu

---

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 46/1994. (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994). Actualul Regulament al Senatului nu se mai referă la suspendarea imunităţii senatorilor.

[2)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 46/1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[3)] A se vedea *G. Alexianu*, op. cit., p. 216.

ridicarea imunității nu au un conținut jurisdicțional. Numai Înalta Curte de Casație și Justiție, căreia îi revine competența de judecată va stabili vinovăția sau nevinovăția parlamentarului în cauză.

După cum arată prof. Dissescu, „prin faptul că Adunarea autorizează sau nu urmărirea, nu reiese că deputatul este culpabil sau inocent. Camera și Senatul se ocupă de partea politică a chestiunii, să vadă dacă prin urmărire nu se caută indirect a se sustrage deputatul de la îndeplinirea datoriilor sale, și dacă nu e mai bine, în cazul unei acuzări de puțină gravitate, să se suspende acțiunea politică. De altminterea, principiul reparațiunii puterilor și independenței justiției se opune ca votul Camerei să influențeze deciziile judecătorilor"[1)].

În practica noastră parlamentară au fost cazuri când unii deputați au declarat în Cameră că renunță la beneficiul imunității parlamentare. În legătură cu acest aspect trebuie arătat că regimul de imunități este de ordine publică, astfel încât parlamentarii nu pot întreprinde demersuri sau declara că renunță la imunitate. Numai Camera are dreptul de a decide în această materie[2)].

Astfel cum este configurată în Constituție și Regulamentele Camerelor, imunitatea parlamentară în sistemul nostru constituțional are următoarele caractere:

a) se referă la orice faptă comisă de un parlamentar, care are legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului;

b) este temporară și ia naștere din momentul eliberării certificatului constatator al alegerii sub condiția validării și a depunerii jurământului și durează până la întrunirea legală a viitoarelor Camere;

c) nu se referă la acțiunile civile, deputatul sau senatorul putând fi urmărit în justiție ca orice cetățean;

d) încuviințarea măsurii reținerii, percheziției sau arestării parlamentarului poate fi decisă exclusiv din Camera al cărui membru este;

e) infracțiunea flagrantă modifică regimul imunității în sensul că reținerea și percheziția deputatului sau senatorului este posibilă fără încuviințarea Camerei;

f) nu înlătură răspunderea penală sau contravențională a parlamentarului, ci prorogă momentul declanșării procedurii de reținere, percheziție sau arestare a deputaților și senatorilor.

Regimul imunității parlamentare nu împiedică ca deputații și senatorii să poată fi chemați în fața instanței în calitate de martori. În cazul în care se solicită să depună mărturie asupra unor fapte sau informații de care au luat cunoștință în exercitarea mandatului parlamentar, dar care au caracter clasificat, mărturia se va depune în condițiile Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate și cu prealabila aprobare a Biroului permanent al Camerei respective.

Cererea se adresează președintelui Camerei din care deputatul sau senatorul în cauză face parte, de către ministrul justiției. Legea nr. 96/2006, republicată, prevede că cererea se aduce de îndată la cunoștința Biroului permanent al Camerei respective, după care este trimisă de președintele acesteia Comisiei juridice care va întocmi un

---

[1)] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 703.

[2)] A se vedea și *G. Alexianu*, op. cit., p. 217.

raport în termen de 3 zile. Hotărârea Comisiei juridice se adoptă prin votul secret al majorității membrilor săi. Cererea ministrului justiției, însoțită de raportul Comisiei juridice, se supune spre dezbatere și adoptare plenului Camerei din care face parte deputatul sau senatorul, în termen de 5 zile de la depunerea raportului.

Camera hotărăște asupra cererii cu votul secret al majorității membrilor săi prezenți. Hotărârea Camerei se comunică de îndată ministrului justiției și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 3 zile. Data comunicării către ministrul justiției este data intrării în vigoare a hotărârii. În condițiile în care Parlamentul se găsește în vacanță, președintele Camerei ia măsurile necesare respectării termenelor respective [art. 24 alin. (5) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată].

Art. 72 alin. (1) din Constituție – reluat și de cele două regulamente – prevede că deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Rolul acestor dispoziții este de a institui, așadar, o iresponsabilitate juridică a parlamentarilor pentru conduita lor ca aleși ai poporului.

Câteva concluzii se desprind din textul constituțional enunțat:

a) este vorba de orice formă de răspundere juridică, dar nu și disciplinară;

b) obiectul iresponsabilității juridice îl constituie voturile sau opiniile politice, indiferent care ar fi modalitatea uzuală de exprimare. Opiniile politice se pot materializa, în principal, în luări de cuvânt de la tribuna Camerelor sau în comisii, pe marginea proiectelor de lege și a propunerilor legislative, ori a altor probleme transmise Camerelor spre dezbatere, în declarații politice, întrebări și interpelări adresate membrilor Guvernului, în anchete parlamentare ș.a.;

c) Legiuitorul constituant face trimitere la opiniile politice care au o legătură cu exercitarea mandatului;

d) pentru orice alte opinii (estetice, artistice, literare etc.), parlamentarul este ținut să răspundă juridic, desigur cu respectarea art. 72 din Constituție și a dispozițiilor subsecvente din regulamente;

e) în limitele domeniului în care operează, iresponsabilitatea este generală și permanentă, extinzându-se și la perioada în care deputatul sau senatorul nu mai are această calitate.

La adăpostul iresponsabilității juridice, deputații și senatorii pot acționa liber în exercitarea mandatului, știind că Executivul nu îi poate sancționa. Iresponsabilitatea juridică instituită de constituant este absolută, dar este de presupus că abuzul de către aleșii poporului în această materie poate atrage răspunderea sa disciplinară potrivit Regulamentului Camerei respective.

Ca și inviolabilitatea parlamentară, iresponsabilitatea juridică este de ordine publică. Prin urmare, deputatul sau senatorul în acest caz nu poate renunța la ea. În această privință Constituantul este categoric. Dacă în ceea ce privește imunitatea, aceasta poate fi ridicată cu încuviințarea Camerei, iresponsabilitatea juridică operează automat, nicio autoritate publică neavând competența să o suspende sau să o anuleze.

Opiniile politice exprimate de un deputat sau senator trebuie să aibă legătură nemijlocită cu exercitarea efectivă a mandatului parlamentar. Altfel, acesta se extinde

la domenii care nu au legătură cu exercitarea funcției legislative, a celei de control parlamentar, precum și a celorlalte atribuții ale Camerelor legislative care au un temei constituțional. De pildă, opiniile exprimate de un parlamentar în cadrul structurilor propriului partid sau cu prilejul unor reuniuni formale ale acestuia nu pot fi considerate ca opinii politice la care se referă art. 72 alin. (1) din Constituție.

Aceeași interpretare trebuie dată opiniilor exprimate de un deputat sau senator în declarații și conferințe de presă, interviuri, emisiuni televizate sau radiofonice, care nu au ca subiect atribuțiile sale, ci probleme generale sau particulare ale vieții politice. Numai în felul acesta credem că se stabilește o compatibilitate logică și de bun simț civic între art. 72 și art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție.

Deși deputații și senatorii beneficiază de o imunitate parlamentară sub forma neră spunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, considerăm, de pildă, că defăimarea țării, incitarea la discriminare sau la separatism teritorial, precum și calomnia ori insultele proferate printr-un discurs parlamentar nu pot fi considerate ca manifestări sau forme de exercitare a mandatului parlamentar, în asemenea cazuri autorul lor putând fi tras la răspundere juridică întrucât opiniile sale politice exced cadrului constituțional care protejează pe deputați și senatori.

Nici Constituția, nici regulamentele parlamentare nu definesc și nici nu oferă indicii privind definirea conceptului de opinie politică. În aceste circumstanțe, pentru a delimita opiniile politice propriu-zise de afirmații iresponsabile, calomnioase sau injurioase, vom apela la înțelesul obișnuit pe care asemenea afirmații îl au în vocabularul curent[1]. De altfel, chiar Constituția, deși garantează în art. 30 alin. (1) libertatea de exprimare, o limitează categoric în alin. (7) al aceluiași articol. Considerăm că deputații și senatorii nu se pot prevala de regimul imunității parlamentare exprimând opinii care nu au legătură cu mandatul primit din partea alegătorilor și nu pot abuza de calitatea lor de reprezentanți ai poporului.

Chiar și Convenția Europeană a Drepturilor Omului interzice în art. 17 abuzul de drept. Este o constantă a dreptului ca libertățile și drepturile consfințite pe cale legală să fie exercitate în conformitate cu principiile unei societăți democratice. În practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-a afirmat în mod constant că exercitarea abuzivă a drepturilor și libertăților este susceptibilă de sancționare, după caz, inclusiv prin aplicarea unei sancțiuni penale.

Sigur, un indiciu sau un criteriu obiectiv pentru ca Senatul sau Camera Deputaților să delimiteze actele și faptele ori opiniile politice ale unui parlamentar de alte categorii de acte și fapte ale acestuia, care l-ar situa în sfera vieții private, trebuie să existe. Acesta este după părerea noastră conceptul de opinie politică la care face trimitere art. 72 din Constituție. Este evident că opinia nu se exprimă exclusiv prin luări de cuvânt sau prin anumite declarații. Într-un sens larg, opinia politică raportată la art. 72 din Constituție cuprinde toate acele acte sau manifestări prin care un

[1] A se vedea pe larg conceptul de opinie publică în înțelesul art. 72 alin. (1) din Constituție, în *C. Ionescu*, Comentariul art. 72 din Constituție, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituția României. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 776-783.

deputat sau senator îşi exprimă poziţia ca reprezentant al naţiunii faţă de un eveniment de interes parlamentar sau politic, faţă de un act prin care se concretizează prerogative constituţionale ale Camerelor legislative sau ale parlamentarilor.

Din această perspectivă susţinem, de pildă, că semnarea de către un deputat sau senator a unei moţiuni simple sau de cenzură sau a unei cereri pentru declanşarea unei anchete parlamentare reprezintă o formă de manifestare a opiniei politice, fapt care cade sub incidenţa art. 72 din Constituţie şi pentru care un parlamentar nu poate fi tras la răspundere, întrucât beneficiază de regimul de imunitate stipulat în Constituţie.

4.3. Indemnizaţia

Deputaţii şi senatorii primesc o anumită indemnizaţie lunară, precum şi alte drepturi aferente sau facilităţi care au scopul să le asigure independenţa financiară. Regulamentul fiecărei Camere prevede însă posibilitatea reţinerilor din indemnizaţia lunară în funcţie de prezenţa la lucrările acestora. De asemenea, indemnizaţia lunară se suspendă pe durata excluderii temporare a deputatului de la un anumit număr de şedinţe ale Camerei.

În afara indemnizaţiei, deputaţii şi senatorii beneficiază de dreptul la concedii de odihnă pe durata vacanţelor parlamentare, ca şi la concedii de boală sau pentru interese personale (cel mult 8 zile în timpul unei sesiuni).

§5. Răspunderea disciplinară

Legea nr. 96/2006, republicată[1)], a instituit o serie de principii şi reguli de conduită parlamentară care decurg din esenţa şi caracteristicile definitorii ale mandatului parlamentar. Este şi firesc ca între principiile de deontologie parlamentară şi caracteristicile mandatului parlamentar să existe o legătură de cauzalitate. Astfel nu s-ar putea explica legitimitatea obligaţiilor ce incumbă deputaţilor şi senatorilor. Prin generalitatea lor, aceste principii par să fie valabile nu numai pentru conduita parlamentară, ci pentru orice demnitar sau funcţionar public. Legea nr. 96/2006 se referă la principiul interesului naţional, principiul legalităţii şi al bunei-cuviinţe, principiul transparenţei, principiul fidelităţii şi la obligaţia de respectare a regulamentelor parlamentare. Dispoziţiile cuprinse în Legea nr. 96/2006 referitoare la deontologia parlamentară se completează în mod corespunzător cu prevederile regulamentare în materie.

În Regulamentul fiecărei Camere sunt prevăzute norme privind răspunderea disciplinară a parlamentarilor, inclusiv sancţiunile ce li se pot aplica.

Abaterile de la Regulamentul Camerei Deputaţilor atrag următoarele sancţiuni:

a) atenţionare verbală;
b) chemarea la ordine;
c) retragerea cuvântului;
d) îndepărtarea din sala de şedinţe;
e) avertismentul scris;

[1)] M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

f) diminuarea indemnizației cu 10% pe o perioadă de maximum 3 luni pentru încălcarea legislației privind conflictul de interese.

Primele patru sancțiuni se aplică de către președintele de ședință, iar următoarele de către Biroul permanent, la propunerea Comisiei juridice, de disciplină și imunități.

În acest caz se va sesiza Comisia juridică, de disciplină și imunități care va prezenta un raport asupra cercetării efectuate.

La prima abatere de la regulament, președintele Camerei avertizează deputatul în culpă și-l invită să respecte regulamentul. Deputații care vor nesocoti avertismentul și invitația președintelui și vor continua să se abată de la regulament, precum și cei care chiar pentru prima dată încalcă în mod grav dispozițiile regulamentului, vor fi chemați la ordine. Chemarea la ordine se înscrie în stenograma ședinței.

Înainte de a chema la ordine un deputat, președintele Camerei îl invită să-și retragă sau să explice cuvântul care a generat incidente și care ar da loc la aplicarea sancțiunii. Dacă expresia întrebuințată a fost retrasă sau regretată, ori dacă explicațiile date sunt apreciate de președinte ca satisfăcătoare, sancțiunea nu se mai aplică. În cazul în care, după chemarea la ordine, un deputat continuă să se abată de la regulament, președintele Camerei îi va retrage cuvântul, iar dacă persistă, îl va elimina din sală.

Senatul și-a modificat Regulamentul adoptat prin Hotărârea nr. 16 din 30 iunie 1993[1)] prevăzând reguli generale referitoare la deontologia parlamentară, precum și la abateri și sancțiuni[2)].

Încălcarea dispozițiilor obligatorii privind îndatoririle senatorului prevăzute în Constituție și în Regulamentul Senatului, exercitarea abuzivă a mandatului de senator, comportamentul injurios sau calomniator la adresa unui parlamentar sau a altui demnitar în ședințele de plen, de comisii sau de birou, ori în afara acestora, dar cu privire la exercitarea mandatului de senator constituie abatere de la deontologia parlamentară și se sancționează cu:

a) atenționare;

b) chemarea la ordine;

c) retragerea cuvântului;

[1)] M.Of. nr. 58 din 2 februarie 2001.

[2)] A se vedea Hotărârea Senatului nr. 23/2001 pentru modificarea Regulamentului Senatului, republicat (M.Of. nr. 332 din 21 iunie 2001) și Hotărârea nr. 15/2002 (M.Of. nr. 947 din 23 decembrie 2002). Regulamentul Senatului stabilește în art. 204 anumite abateri care atrag sancțiuni disciplinare:

a) încălcarea dispozițiilor privind îndatoririle senatorului prevăzute de Constituție și de Legea statutului deputaților și al senatorilor;

b) încălcarea jurământului de credință;

c) nerespectarea prevederilor Regulamentului Senatului;

d) exercitarea abuzivă a mandatului de senator;

e) comportamentul injurios sau calomniator la adresa unui parlamentar ori a altui demnitar în ședințele de plen, de comisii sau de birou ori în afara acestora, dar cu privire la exercitarea mandatului de senator;

f) absentarea nemotivată și în mod repetat de la lucrările Senatului.

d) îndepărtarea din sală pe durata şedinţei;

e) avertismentul public-scris.

Legea nr. 96/2006 a stabilit o sancţiune specială în cazul în care parlamentarii absentează nemotivat de la şedinţele Camerelor sau ale comisiilor permanente pe parcursul unei sesiuni. Într-o asemenea ipoteză, parlamentarul în cauză pierde drepturile la indemnizaţie, la diurnă şi la celelalte drepturi băneşti corespunzător perioadei în care a lipsit.

De altfel, Senatul a adoptat o hotărâre privind unele reguli ale polemicii parlamentare în vederea instituirii unui climat civilizat şi creşterii eficienţei dezbaterilor[1)].

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1)] Hotărârea Senatului nr. 10/1994 privind unele reguli ale polemicii parlamentare (M.Of. nr. 83 din 1 aprilie 1994).

Capitolul II
Preşedintele României

Secţiunea 1. Caracteristicile regimului politic instituit de Adunarea Constituantă în 1991

Două opţiuni a avut Adunarea Constituantă în 1991 cu privire la echilibrarea raporturilor între puteri, îndeosebi între Parlament, ca depozitar suveran al puterii legislative şi cele două autorităţi de vârf ale puterii executive: Preşedintele României şi Guvern. Fiecare opţiune cu avantajele, neajunsurile şi riscurile ei. Adunarea Constituantă ar fi putut să instituie republica parlamentară, ca specie eminamente şi formal democratică a regimului parlamentar, consacrat şi prin Constituţia din 1866 şi cea din 1923, dar nealterat esenţial de regimurile autoritare ulterioare sau să modifice tradiţia parlamentară a regimului politic şi să instituie un alt tip de regim.

Regimul prezidenţial nici nu a intrat în calculele Adunării Constituante, deoarece acesta, ca tip de separaţie şi echilibrare a puterilor, nu a putut fi extins la niciun popor în forma sa clasică, izbutită exclusiv în Statele Unite ale Americii.

Pe de altă parte, ideea unui preşedinte de republică puternic, specific organizării prezidenţiale a puterii executive, cu o legitimitate populară rezultată din alegerea sa prin vot universal direct, intra în conflict cu valorile în numele cărora a ieşit victorioasă revolta cetăţenilor împotriva regimului politic proclamat în Constituţia din 1965. Teama de un preşedinte puternic şi crearea unui echilibru al puterilor care să permită o colaborare strânsă între Parlament şi Guvern, i-a făcut pe legiuitorii constituanţi să găsească o altă soluţie.

Adunarea Constituantă nu a optat nici pentru regimul parlamentar, în care atât preşedintele republicii, cât şi Guvernul urmau să fie expresia voinţei suverane a poporului, reprezentată prin membrii Parlamentului. Aceasta, datorită reţinerii că în forul legislativ nu se putea forma cu uşurinţă o majoritate clară care să-l aleagă pe preşedinte şi, totodată, să acorde votul de încredere şi să susţină Guvernul pe întreaga durată a legislaturii. Chiar membrii Adunării Constituante proveneau dintr-un număr mare de formaţiuni politice.

Dacă pentru alegerea preşedintelui de republică s-ar fi putut realiza prin compromisuri politice o majoritate suficientă, pentru susţinerea guvernului, acest lucru ar fi fost mult mai dificil. Şi teama că rolul partidului majoritar în alegerea preşedintelui de republică i-ar fi adus acestuia avantaje, prin legătura mai strânsă între partidul parlamentar în cauză şi preşedintele astfel ales, a fost un factor al respingerii modelului regimului politic parlamentar.

În final, Adunarea Constituantă a ales regimul semiprezidenţial. Opţiunea Constituantei s-a întemeiat pe mai mulţi factori. Dintre aceştia, a contat foarte mult faptul

că au fost receptate multe modele de instituții și proceduri constituționale din Constituția Franței din 1958, care instaurase regimul semiprezidențial ca model de separație și colaborare între puteri. Un alt factor l-a constituit intenția legiuitorilor constituanți de a consacra un model democratic modern care să dea satisfacție voinței suverane a poporului, hotărârii generale de exprimare a suveranității naționale prin proceduri constituționale care își dovedisră pe deplin eficiența în alte state cu republici semiprezidențiale, dar și cerinței ca puterea executivă – organizată într-un model dualist – să fie foarte eficientă și să poată lua măsuri urgente pentru soluționarea unor probleme cu grad ridicat de dificultate socială, economică, ori politică.

O putere executivă cu influență sporită în actul de guvernare putea fi asigurată de un regim semiprezidențial. Opțiunea pentru regimul semiprezidențial s-a datorat și unui avantaj cert al acestuia: permite autorităților publice, aparținând celor trei puteri în stat, să-și păstreze o relativă autonomie, să beneficieze de o sferă proprie de atribuții și, totodată, să colaboreze strâns unele cu altele pentru a se controla reciproc cu respectarea principiului cooperării instituționale.

Nu intrăm în alte amănunte ale caracteristicilor regimului semiprezidențial, dar câteva comentarii privind raporturile între Parlament pe de-o parte și președinții de republică și Guvern, pe de altă parte, doar din perspectiva procedeelor constituționale de învestire a acestuia din urmă, sunt necesare. Regimul semiprezidențial satisface cerința prevalenței voinței Parlamentului cât privește formarea Guvernului. Dacă forul legislativ are rolul principal în desemnarea Guvernului, acesta va răspunde politic în fața acestuia. Astfel, este realizată o altă cerință de bază a guvernării parlamentare democratice, și anume: Guvernul să fie expresia directă a voinței suverane a Parlamentului și să răspundă politic în fața acestuia.

Cât privește președintele unei republici semiprezidențiale, Adunarea Constituantă i-a asigurat acestuia o legitimitate populară și, prin aceasta, democratică. Legitimitatea extinsă a președintelui s-a repercutat, așa cum s-a remarcat și în alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, pentru susținerea tezelor cuprinse în capitolul III al Titlului III din Constituție, asupra competențelor ce revin președintelui de republică[1)].

Într-adevăr, așa cum s-a spus în Constituantă, dacă se optează pentru republică semiprezidențială „nu se pot acorda atribuții de ordin secundar, neesențiale pentru funcția executivă"[2)]. Dacă analizăm această remarcă – făcută în ședința Adunării Constituante din data de 16 aprilie 1991 – din perspectiva evoluției raporturilor politice între Parlament și Președintele României din 1992 până în prezent, dar și a numeroaselor excese de putere de tip legislativ ale guvernelor aflate în funcție, observăm cu ușurință că tocmai partea de putere conferită Executivului a fost și este în continuare factorul care dezechilibrează viața politică și societatea românească.

Nu Executivul deține prea multă putere, ci Parlamentului nu i-au fost conferite pârghii puternice și eficiente de control asupra președintelui de republică când acesta își depășește atribuțiile, prerogativele de putere, sub acoperirea unui vot majoritar în

---

[1)] A se vedea Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 489.

[2)] Ibidem.

Parlament şi a unui Guvern depăşit şi copleşit de influenţa preşedintelui republicii, care îşi extinde puterea, dincolo de spiritul îngăduitor al Constituţiei.

Într-adevăr, oamenii politici, ca şi cetăţenii, de altfel, uită sau ignoră un adevăr despre care s-a vorbit în Adunarea Constituantă şi pe care îl găsim înscris în toate tratatele de drept constituţional: nu atât tipul de republică asigură prin el însuşi valoarea a unui regim politic, ci modul în care sunt înfăptuite normele constituţionale şi cum este asigurat controlul exercitării lor. Aşadar, ceea ce trebuie să prevaleze în orice instituţie democratică este existenţa unor sisteme de control constituţional suficient de eficace pentru a asigura exerciţiul democratic corect al atribuţiilor încredinţate[1)].

S-a spus corect în Constituantă că atribuirea unor atribuţii neesenţiale preşedintelui de republică ar duce la minimalizarea exprimării voinţei poporului care îl alege pe preşedinte prin vot direct. Aşa este. Dar în această situaţie, poporului trebuie să i se garanteze instrumente eficace pentru a sancţiona excesul de putere al preşedintelui sau al Guvernului. Demiterea este un astfel de instrument, dar cu condiţia ca poporului să i se asigure în mod real exprimarea unei astfel de voinţe prin referendum şi cei ce îl împiedică, să fie sancţionaţi ferm de Parlament.

Printre puterile conferite de Constituantă Preşedintelui României, a fost şi implicarea sa în procedura de desemnare a Guvernului, fără însă a afecta prerogativele Parlamentului în această procedură şi nici răspunderea politică a Guvernului în faţa Adunării reprezentanţilor naţiunii.

Prevederile constituţionale privind învestitura Guvernului au fost puse în aplicare începând cu legislatura 1992-1996. Dacă în ceea ce priveşte raporturile între preşedintele de republică şi Parlament sub aspectul numirii candidatului pentru funcţia de prim-ministru, aplicarea dispoziţiilor constituţionale în materie nu au ridicat probleme deosebite, raporturile între cele două autorităţi de vârf ale puterii executive au înregistrat şi asperităţi funcţionale, de natură subiectivă, dar şi conflicte instituţionale începând cu forţarea de către preşedintele Emil Constantinescu a demiterii Guvernului condus de premierul Radu Vasile.

Conflictele instituţionale între Parlament, Preşedintele României şi Guvern, fiecare dintre cele trei autorităţi publice apărând în diferite ipostaze, au devenit extrem de frecvente pentru un regim democratic şi un stat membru al Uniunii Europene. Nici puterea judecătorească nu a stat de-o parte în aceste conflicte instituţionale, unele dintre ele fiind conflicte juridice de natură constituţională.

Regimul politic semiprezidenţial a căpătat cu timpul aspecte de prezidenţialism, în special în legislatura 2008-2012, continuate şi după alegerile prezidenţiale din 2014, ceea ce nu a întârziat ca acesta să fie criticat, ca şi când, cadrul juridic în care regimul a funcţionat cu derapaje voluntare, i-ar fi afectat valenţele. Cert este că, referindu-ne doar la aspectele funcţionării regimului semiprezidenţial, în viaţa publică se exprimă tot mai multe propuneri pentru revenirea la un regim parlamentar. O republică parlamentară la începutul secolului al XXI-lea nu presupune, însă, micşorarea importanţei atribuţiilor preşedintelui. Dimpotrivă, într-un astfel de regim, Preşedintele României şi mai ales Guvernul trebuie să aibă atribuţii de substanţă pentru a găsi şi aplica soluţii rapide şi

---

[1)] Ibidem.

eficiente la provocările interne și internaționale, dar sub controlul real și eficient al Parlamentului. În general, puterea autorităților publice trebuie întărită pentru satisfacerea Binelui Comun al cetățenilor, iar aceștia trebuie să beneficieze de pârghii sporite de control și de participare în forme noi, larg democratice la procesul de guvernare. Problema asupra căreia legiuitorii constituanți ar merita să reflecteze este reconfigurarea unor pârghii de echilibru între Președintele României și Parlament astfel încât forul legislativ să poată corecta eficient excesele de putere fie ale Președintelui Republicii, fie ale Guvernului. Pentru a nu părăsi tema eficienței regimului semiprezidențial în România considerăm că reținerea Curții Constituționale de a rezista presiunilor și influențelor exercitate uneori de către Președintele Republicii în disputele politice ale acestuia cu Parlamentul, precum și cu alte autorități publice, a contribuit la amplificarea componentei prezidențiale ale regimului politic.[1)]

În concluzie, partidele parlamentare, ca și liderii politici, nu s-au acomodat cu procedurile constituționale impuse de funcționarea democratică a regimului semipre-

---

[1)] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a pronunțat trei decizii în care a caracterizat regimul politic instituit de Constituție. În Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012 (M.Of. nr. 479 din 12 iulie 2012), plenul Curții a luat ca model doctrinar de caracterizare a regimului semiprezidențial studiul publicat de Maurice Duverger în *European Journal of Political Research*, vol. 8/1980, p. 165-187, intitulat „A new political system model: semi-presidential Government", în care autorul francez are în vedere sistemul constituțional francez, potrivit căruia primul ministru este numit de Președintele republicii, care apoi, numește pe ceilalți membri ai Guvernului la propunerea premierului (art. 8 din Constituția Franței). Atragem atenția că modelul francez de semiprezidențialism luat ca etalon de către judecătorii constituționali pentru înțelegerea republicii noastre semiprezidențiale, este cu totul diferit de cel consacrat în Constituția României. Potrivit studiului amintit, regimul semiprezidențial are trei caracteristici: președintele să fie ales prin vot universal; președintele să dispună de competențe considerabile; președintele este secondat de primul-ministru și de miniștri, parte a puterii executive, și care pot rămâne în funcție doar dacă Parlamentul nu se opune.

Spre deosebire de sistemul constituțional român, în Franța, solicitarea votului de încredere al Adunării Naționale asupra programului politic al Guvernului este lăsat la latitudinea primului ministru (a se vedea *Ph. Ardant*, Les institutions de la Ve Republique, Hachette Superior, Paris, 2000, p.72). În concluzie, Curtea Constituțională reține următoarele: Alături de alte elemente, alăturate rolului Președintelui României în politica externă, precum calitatea sa de comandant al forțelor armate, președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, competența de reexaminare a legii, de a sesiza Curtea Constituțională, de a desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru, de a numi un prim-ministru interimar, de a numi miniștri, de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, de a consulta populația țării prin referendum, de a numi în funcții publice, de a acorda grațieri individuale, **regimul politic consacrat de Constituție trebuie să fie calificat ca fiind unul semiprezidențial** (s.n. C.I).

Concluzia Curții este corectă, dar pe fond, în mod paradoxal, este profund greșită, deoarece în mod voit (să-mi fie iertată opinia) judecătorii constituționali trec impardonabil cu vederea, că unele dintre competențele considerabile ale Președintelui evocate de ei, sunt exercitate de acesta numai la propunerea Parlamentului sau a Guvernului, ceea ce diminuează puterile Președintelui și, în schimb, subliniază preeminența fie a forului legislativ, fie a Guvernului în exercitarea unor atribuții prezidențiale. A se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 449 din 6 noiembrie 2013 (M.Of. nr. 784 din 14 decembrie 2013); Decizia nr. 784 din 26 septembrie 2012 (M.Of. nr. 701 din 12 octombrie din 2012).

zidențial. Parlamentul a rămas de obicei în coada cursei pentru putere. Camerele au funcționat mai mult ca mașină de vot a unor guverne agresive pe plan legislativ, decât ca instanțe de decizie legislativă și control parlamentar. Grupurile parlamentare au întreținut și întreține în continuare migrația deputaților și senatorilor de la un grup la altul, modificând majoritățile inițiale, rezultate din votul popular. S-a ajuns, astfel, și la o lipsă de acomodare a multor deputați și senatori cu valorile regimului parlamentar.

Această stare de lucruri este de natură să creeze confuzie în rândul cetățenilor, îi descurajează și îi alienează de putere. Excesele de putere publică nu sunt soluții de guvernare. Dimpotrivă, arogarea de atribuții și roluri constituționale, abuzul de atribuții împiedică asimilarea valorilor democratice de către noile generații de tineri care ating majoratul electoral. La rândul ei, tolerarea migrației parlamentare produce insatisfacții majore ale populației electorale care nu se mai regăsește în niciun spectru politic. În aceste condiții, exercițiul democratic al votului poate fi pervertit cu ușurință prin acte de corupție electorală (cumpărare de voturi) sau diluat datorită absenteismului electoratului la urne. Asemenea aspecte sunt expuse frecvent în analize politice și sociologice, dar din păcate, clasa politică le ignoră.

Secțiunea a 2-a. Locul instituției prezidențiale în echilibrarea puterilor în stat

Constituantul din 1991 s-a pronunțat în favoarea formei de guvernământ republicane și a optat, în același timp, pentru republica semiprezidențială. Caracterul semiprezidențial al republicii este rezultatul receptării în sistemul constituțional românesc a modelului de alegere a șefului statului în sistemele prezidențiale, precum și a modalităților de răspundere politică a Guvernului față de puterea legislativă, caracteristice regimurilor politice parlamentare. Din împletirea unei trăsături esențiale a regimului politic prezidențial (alegerea directă a șefului statului) cu răspunderea politică a Guvernului față de Parlament a rezultat modelul republicii semiprezidențiale.

Așa cum este cunoscut, și alte republici au instituționalizat modelul semiprezidențial, constituind, astfel, un punct de reper pentru Adunarea Constituantă aleasă în alegerile din mai 1990. Evident, între regimul politic semiprezidențial consacrat în Constituția României și alte regimuri politice semiprezidențiale există, pe lângă asemănări, o serie de deosebiri. Aceste deosebiri rezultă tocmai din formele concrete de echilibrare ale celor trei puteri în Constituția României, îndeosebi din raportul între puterea legislativă și puterea executivă.

Poate cea mai importantă deosebire a regimului politic semiprezidențial din România de alte asemenea regimuri este posibilitatea constituțională a asumării de către șeful statului a unei răspunderi politice în fața Parlamentului, și nu numai a unei răspunderi juridice[1)].

[1)] Președintele Portugaliei răspunde penal în fața Curții Supreme [art. 133 alin. (1) din Constituția Portugaliei], declanșarea acțiunii fiind de competența Adunării pentru Republică [art. 130 alin. (2) din Constituție]. Nici Președintele Franței nu răspunde politic de actele

Preşedintele României face parte din puterea executivă şi întruneşte, în această calitate, prerogativele esenţiale ale acestei puteri ce revin, prin definiţie, şefului statului. Ca model de organizare a puterii executive, constituantul român a instituţionalizat modelul Executivului bicefal sau dualist[1]. Potrivit acestui model, puterea executivă este repartizată echilibrat între şeful statului şi Guvern. Între atribuţiile acestei din urmă autorităţi publice şi cele ale instituţiei prezidenţiale, există demarcaţii clare.

Şi sub acest aspect sunt unele deosebiri între regimul politic semiprezidenţial din România şi cel din alte republici semiprezidenţiale. Deosebirile apar în legătură cu puterile constituţionale ale Preşedintelui şi Premierului şi cu raporturile între ele. Astfel, în unele republici semiprezidenţiale, principalele prerogative executive revin Preşedintelui republicii, iar în altele, Primului-ministru[2].

În sistemul constituţional românesc, instituţia prezidenţială şi Guvernul au legitimităţi diferite şi provin din voinţe politice diferite. Astfel, Preşedintele României beneficiază de o legitimitate populară – rezultat al alegerii sale direct de către corpul electoral – iar Guvernul, în ansamblul său, este numit de şeful statului pe baza votului de învestitură acordat de Parlament.

Constituţia României conferă Preşedintelui, în calitatea pe care o are ca şef al statului, patru funcţii principale: funcţia de reprezentare [art. 80 alin. (1)]; funcţia de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării [art. 80 alin. (1)]; funcţia de a veghea la respectarea Constituţiei [art. 80 alin. (2)]; funcţia de mediere [art. 80 alin. (2)].

În literatura noastră de specialitate se apreciază că Preşedintele României îndeplineşte trei funcţii[3]. Pentru motive pe care le vom expune mai jos, considerăm că

îndeplinite în exercitarea funcţiilor sale decât în caz de înaltă trădare, el fiind judecat, în acest caz, de Înalta Curte de Justiţie (art. 68 din Constituţia Franţei). A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 459-460.

[1] Datorită organizării bicefale a puterii executive, Constituţia stabileşte prerogative distincte pentru şeful statului şi primul-ministru, între altele şi pentru a preveni un conflict de competenţă între aceştia. De pildă, şeful statului nu deţine prerogativa de a-l revoca din funcţie pe primul-ministru, întrucât acesta răspunde politic numai în faţa Parlamentului.

[2] De pildă, Preşedintele Austriei are, potrivit Constituţiei, latitudinea de a-l revoca pe Primul-ministru (Cancelarul), pe când Preşedintele Franţei, deşi Constituţia nu îi acordă o asemenea prerogativă, a recurs la ea, declanşând astfel un conflict între instituţia prezidenţială şi şeful Guvernului. La 15 februarie 1993, Comitetul consultativ instituit prin Decretul nr. 92-1247 din 2 decembrie 1992 pentru revizuirea Constituţiei Franţei, a remis Preşedintelui Republicii un raport în care se propune o departajare mai clară între „puterile" şefului statului şi cele ale Primului-ministru (a se vedea, în acest sens, Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993, Documentation Française, Paris, 1993). Art. 194 din Constituţia Portugaliei stabileşte o răspundere politică a Primului-ministru în faţa Preşedintelui.

[3] Pot fi conturate trei funcţii prezidenţiale, şi anume: funcţia de reprezentare, funcţia de garant şi funcţia de mediere (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 207). De asemenea, alt autor apreciază că Preşedintele României: a) reprezintă statul român; b) este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării; c) veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţii publice, adăugând însă că această din urmă caracterizare are un conţinut complex în semnificaţii juridice, dar şi politice, motiv pentru care Constituţia a prevăzut că Preşedintele exercită funcţia de mediere (a se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 206).

rolul (funcţia) Preşedintelui de garant al respectării Constituţiei diferă din punct de vedere al conţinutului şi al modalităţilor de înfăptuire de funcţia de mediere. De altfel, stabilirea şi caracterizarea unei anumite funcţii prezidenţiale sunt, în parte, convenţionale şi relative, răspunzând mai mult unui scop didactic decât unuia practic.

În legătură cu asigurarea corectei aplicări a legilor în general şi a Constituţiei în special, practica constituţională a statelor moderne este diversă. Preşedintele S.U.A. supraveghează aplicarea corectă a legilor (art. 2 parag. 3 din Constituţie)[1], dar nu exercită o funcţie de mediere. Preşedintele Franţei veghează, potrivit art. 5 din Constituţie, la respectarea Legii fundamentale. Potrivit aceluiaşi articol asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea corespunzătoare a puterilor publice. Se poate observa că Legea fundamentală a Franţei distinge funcţia Preşedintelui Republicii de respectare a Constituţiei, de cea de arbitraj (mediere).

Fără îndoială, art. 5 din Constituţia Franţei a servit ca model pentru redactarea art. 80 din Constituţia României, dar ni se pare că Legiuitorul constituant francez a găsit o exprimare mai clară decât constituantul român.

Un ultim aspect al problemei funcţiilor Preşedintelui României l-ar putea constitui aparenta deosebire semantică între funcţiile prezidenţiale şi atribuţiile prezidenţiale[2]. În fond, cele două concepte au aici acelaşi conţinut. Fie că ne referim la funcţiile Preşedintelui României sau la atribuţiile acestuia, avem practic în vedere acelaşi lucru.

Preşedintele României este organul de vârf al puterii executive şi, în această calitate, ocupă demnitatea de şef al statului. Ca şef al statului, Preşedintele reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării.

Deşi Constituţia nu face nicio menţiune în acest sens, activitatea de reprezentare a statului român de către Preşedinte se referă atât la raporturile interne ale acestuia, cât şi la relaţiile internaţionale ale României. Această concluzie rezultă, de altfel, din uzanţa constituţională internaţională. Preşedintele exercită autoritatea statală la fel ca şi alte autorităţi publice, cum ar fi, de pildă, Parlamentul şi Guvernul. Spre deosebire însă de aceste autorităţi publice, Preşedintele personifică autoritatea statală.

Altfel spus, Preşedintele României – ca şef al statului – se identifică cu statul român, dar nu se confundă cu acesta. Dimpotrivă, statul îşi subordonează autorităţile de guvernare, întrucât devine chintesenţa voinţei suverane a naţiunii. Prin intermediul statului, naţiunea devine principalul guvernant, deşi guvernarea acesteia se realizează indirect, prin reprezentanţi desemnaţi pe baze elective. Reprezentanţii naţiunii nu exercită o putere proprie, ci o autoritate, delegată de naţiune. În practica politică internă şi internaţională a României pot fi identificate diverse modalităţi prin care Preşedintele reprezintă, pe plan intern şi extern statul român.

Pe plan intern, putem menţiona în acest sens, de pildă, promulgarea legilor, acţiune prin care legea este învestită cu autoritate statală, sau garantarea independenţei

---

[1] A se vedea, pentru detalii privind funcţiile Preşedintelui S.U.A., *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 422-423.

[2] Profesorul Ioan Muraru foloseşte denumirea de „atribuţii ale preşedintelui României" (*I. Muraru*, op. cit., p. 207).

ţării. Pe plan extern, menţionăm acreditarea ambasadorilor, primirea scrisorilor de acreditare, semnarea unui acord internaţional în numele României ş.a.

Evident, şi Parlamentul sau Guvernul reprezintă în formă specifică statul român şi se manifestă ca atare. Mai mult, reprezentanţii Guvernului pot semna în numele României un acord internaţional. Acest tip de reprezentare este însă inferior ca importanţă reprezentării prezidenţiale.

Parlamentul nu este învestit cu prerogativa de a reprezenta statul român, ci numai poporul, pe când Preşedintele este învestit cu această prerogativă în mod expres, prin Constituţie. La rândul său, Guvernul are o bază socială restrânsă faţă de baza socială a instituţiei prezidenţiale. Ne referim, în acest sens, la faptul că Preşedintele României este ales prin vot universal direct, Guvernul fiind, în general, expresia unui partid politic care şi-a împărţit voturile electoratului cu alte formaţiuni politice.

În calitate de şef al statului, Preşedintele României este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. Pentru a-şi îndeplini rolul de garant al valorilor menţionate, preşedintele dispune de importante prerogative: prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Ţării; este comandantul forţelor armate; poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate; instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă ş.a.

Legiuitorul constituant nu a menţionat însă, dacă independenţa naţională poate fi afectată exclusiv de factori externi. În principiu, independenţa unui stat poate fi încălcată doar de către un alt stat sau de o coaliţie de state, actul de încălcare a independenţei putând fi prin excelenţă militar, dar şi de natură economică. Exemplu în acest caz este blocada economică, indiferent care ar fi forţele sau organismele care ar decide această măsură.

Considerăm că, prin raportare la art. 80 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României este în drept să acţioneze în calitate de garant al independenţei naţionale şi în cazul în care aceasta ar fi ameninţată de factori interni sau dacă factorii interni ar acţiona, împreună cu forţe străine, împotriva independenţei naţionale.

Atragem atenţia că sintagma „independenţa naţională" are un conţinut mai larg decât expresia „independenţa de stat". În timp ce formula „independenţa de stat" se referă exclusiv la independenţa statului, „independenţa naţională" exprimă independenţa de stat, dar se extinde şi la naţiune, la fiinţa naţională.

Prin urmare, Preşedintele României uzează de atribuţiile sale de garant al independenţei pentru a iniţia, organiza sau conduce (din punct de vedere politic) actul de ripostă împotriva oricărui atentat provenind din interiorul sau din afara ţării, prin care s-ar urmări afectarea independenţei statale, dar şi a independenţei naţiunii române.

Preşedintele este, totodată, garantul unităţii ţării. Sintagma „unitatea ţării" trebuie raportată în special la caracterul unitar al statului român. Din această perspectivă, orice acţiune, indiferent de natura ei, prin care s-ar afecta caracterul unitar al statului român, îndreptăţeşte pe Preşedintele României să acţioneze ca garant al unităţii statului. Nu interesează dacă atentatul s-ar produce din interiorul sau din afara ţării. Nu are importanţă nici faptul că actul prin care se atentează la caracterul unitar al statului român este săvârşit de un partid politic, de un mijloc de informare în masă, de un grup de persoane sau de către un singur partid sau de o autoritate publică centrală sau locală. În cazul în care ar fi iniţiat din afara ţării, ar afecta şi independenţa naţională.

Preşedintele este în drept să aprecieze dacă actul incriminat afectează sau nu, ori este de natură să afecteze unitatea statului. „Unitatea ţării" poate avea, însă, înţelesul de unitate a forţelor politice şi sociale care contribuie la dezvoltarea generală a societăţii. Privită din această perspectivă, „unitatea ţării" nu ar face, după părerea noastră, obiectul unei acţiuni a şefului statului menite să o asigure. Într-un astfel de caz, este vorba, mai degrabă, de diversitatea forţelor politice şi sociale – caracteristice unei societăţi democratice, pluraliste – fiecare activând potrivit propriului program pentru progresul general al statului şi în concordanţă cu principiile înscrise în Constituţia ţării.

Considerăm, de asemenea, că nu se poate confunda conceptul de „unitate a poporului român", consfinţit în art. 4 alin. (1) din Constituţie cu conceptual de „unitate a ţării", consacrat în art. 80 alin. (1) al aceluiaşi act normativ. „Unitatea ţării" evocă, prin excelenţă, caracterul unitar al statului, pe când „unitatea poporului român" semnifică între altele solidaritatea existentă între indivizii care aparţin naţiunii române, comunitatea psihosocială a românilor. Înţelească ca o comunitate de voinţă politică şi juridică, dar şi ca o comunitate de viaţă socială, de interese şi aspiraţii. Desigur, unitatea poporului român nu este opusă unei „unităţi" psihologice a cetăţenilor români de altă naţionalitate. Evident, şi între aceştia există aceleaşi sentimente de solidaritate, de comunitate, având aceeaşi profunzime ca şi sentimentul şi factorii psihosociali care conferă unitate poporului român.

Preşedintele este şi garantul integrităţii teritoriale a ţării. În această calitate, Preşedintele acţionează, prin excelenţă, în virtutea art. 92 din Constituţie: este comandant suprem al forţelor armate şi poate declara, în condiţiile stipulate în alin. (2) al art. 92, mobilizarea totală sau parţială a forţelor armate.

Alin. (2) al art. 80 din Constituţie învesteşte pe Preşedintele României cu prerogativa de a veghea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. În ceea ce priveşte respectarea Constituţiei, menţionăm că prin acest concept se are în vederea îndatorirea generală ce revine cetăţenilor români, ca şi autorităţilor publice centrale sau locale, partidelor politice, organismelor care desfăşoară activitate economică, organizaţiilor de cult, organizaţiilor neguvernamentale, sindicatelor, presei ş.a. de a respecta litera şi spiritul Constituţiei. Se observă că prerogativa prezidenţială înscrisă în alin. (2) al art. 80 din Constituţie acoperă practic întreaga viaţă socială.

Constituţia nu foloseşte însă termenul de control prezidenţial. Rezultă, aşadar, că Preşedintele României nu are competenţa de a exercita un control de constituţionalitate al activităţilor sociale. Doar dacă exercitându-şi prerogativele Preşedintele constată un caz de încălcare a Constituţiei, are dreptul de a sesiza autorităţile publice competente.

În două situaţii prevăzute expres în Constituţie Preşedintele acţionează direct pentru a se sancţiona derogarea de la conţinutul Legii fundamentale: sesizarea Curţii Constituţionale privind neconstituţionalitatea unei legi ce i s-a trimis de către Parlament în vederea promulgării şi sesizarea Curţii Constituţionale potrivit art. 146 lit. e) din Constituţie. Cererea Preşedintelui adresată Parlamentului de a reexamina o lege ce i s-a transmis spre promulgare nu presupune, după părerea noastră, neconstituţio-

nalitatea legii respective. Obiecţiile Preşedintelui ar putea viza, de pildă, erori de conţinut sau de redactare ale legii.

În literatura de specialitate s-a opinat că Preşedintele ar putea interveni direct pentru a „asigura respectarea normelor constituţionale" şi prin mesaje adresate Parlamentului, prin participarea la şedinţele Guvernului sau prin recurgerea la referendum[1]. Fără îndoială, Preşedintele poate folosi aceste căi pentru a asigura repunerea unui act în legalitate constituţională, dar ele nu sunt exclusiv modalităţi prin care şeful statului veghează la respectarea Constituţiei.

Atribuirea Preşedintelui României a dreptului de a cere poporului să-şi exprime prin referendum voinţa cu privire la probleme de interes naţional, chiar şi după consultarea Parlamentului, lasă deschisă calea asumării de către şeful statului a unei puteri considerabile sau a unei influenţe politice constituţionale, în faţa căreia prerogativele forului legislativ şi ale Guvernului se pot estompa[2].

Dispoziţiile constituţionale ale art. 90 din Constituţie se referă fără echivoc la „exprimarea voinţei" poporului cu privire la probleme de interes naţional. Ca atare, este vorba de o decizie pe care corpul electoral o adoptă prin exprimarea directă a voinţei sale suverane[3]. Cât priveşte tema referendumului, Constituţia lasă la aprecierea Preşedintelui României să decidă prin decret, chiar cu consultarea Parlamentului, că o anumită problemă care urmează să facă obiectul consultării populare prezintă interes naţional. Curtea Constituţională a acordat Preşedintelui României un drept exclusiv în materie referendară[4]. Preşedintele României nu are, însă, posibilitatea de a include prin decret probleme „de interes naţional", care aprobate prin exprimarea voinţei poporului, ar impune revizuirea Constituţiei[5].

---

[1] *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 181-182.

[2] În mod eronat în literatura de specialitate s-a apreciat că dispoziţiile cuprinse în art. 90 din Constituţie ar privi „referendumul consultativ" (a se vedea *M. Constantinescu şi alţii*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 148).

[3] În calitatea sa de garant al supremaţiei Constituţiei, Curtea Constituţională ar fi trebuit să aibă competenţa emiterii unui aviz consultativ necesar Parlamentului în procedura de consultare de către şeful statului a forului legislativ pentru aplicarea art. 90 din Legea fundamentală. Curtea Constituţională ar fi trebuit să fie competentă să aprecieze nu numai respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi să confirme rezultatele acestuia, ci totodată, să se pronunţe asupra legalităţii constituţionale a problemei ce face obiectul consultării referendare.

[4] Curtea Constituţională a decis că art. 90 din Constituţie stabileşte competenţa exclusivă a Preşedintelui republicii în determinarea problemelor de interes naţional ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Numai Preşedintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes naţional şi în cadrul acestora de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului şi data desfăşurării acestuia. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 567 din 11 iulie 2006 (M.Of. nr. 613 din 14 iulie 2006); Decizia Curţii constituţionale nr. 1218 din 12 noiembrie 2008 (M.Of. nr. 785 din 25 noiembrie 2008).

[5] Decizia Curţii Constituţionale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

Orice consultare referendară pune implicit în discuţie şi încrederea populară de care se bucură şeful statului. Răspunsul pozitiv la întrebarea legată de o anumită problemă de interes naţional, va însemna tacit o reconfirmare a încrederii în Preşedintele republicii. Cum poporul poate fi manipulat, ca orice mulţime, prin folosirea profitabilă a aşteptărilor şi cerinţelor sale sociale ori a nemulţumirilor, un preşedinte abil poate folosi referendumul în interesul său politic, fără a mai putea fi controlat de Parlament[1)].

Dacă participarea electoratului la referendum nu este consistentă, un preşedinte influent ar putea folosi populaţia cu drept de vot ca o masă de manevră obţinând de la aceasta legitimitatea anumitor decizii prezidenţiale, care altfel nu ar fi putut fi luate datorită opunerii Parlamentului întrucât acesta ca orice adunare reprezentativă nu poate fi manipulată cu aceeaşi uşurinţă cu care este manipulat corpul electoral.

Preşedintele veghează, totodată, şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. Atragem atenţia că ne referim la toate autorităţile publice centrale sau locale. Constituţia nu precizează ce se înţelege prin „buna funcţionare" a autorităţilor publice. Rezultă, deci, că raportăm acest termen la specificul fiecărei autorităţi politice (instanţă judecătorească, primar, guvern, prefect, minister, Curtea de Conturi, consiliu local ş.a.) şi la reglementările legale în materie.

Alin. (2) al art. 80 precizează că pentru a veghea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice, Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate. Observăm că terminologia folosită de constituant este foarte generală, poate prea generală. În virtutea acestei prerogative, Preşedintele României are dreptul conferit prin art. 146 lit. e) din Constituţie să sesizeze Curtea Constituţională cu privire la conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice. Se înţelege, însă, că această atribuţie a şefului statului nu acoperă sfera competenţei sale stabilită prin art. 80 alin. (2) din Constituţie.

În ceea ce ne priveşte, considerăm că funcţia de mediere, care presupune activitate de arbitraj, inclusiv concesii reciproce între părţile aflate în divergenţă, corespunde prerogativei prezidenţiale de veghere la buna funcţionare a autorităţilor publice. Medierea este însă total nepotrivită pentru restabilirea legalităţii constituţionale, acţiune ce exclude orice fel de compromis sau concesii şi care presupune intervenţia directă, promptă a Parlamentului, în cazul în care Curtea Constituţională ar decide că sesizarea Preşedintelui privind neconstituţionalitatea unei legi este corectă. După părerea noastră, funcţia de mediere a Preşedintelui nu poate avea ca scop asigurarea respectării Constituţiei.

Medierea între puterile statului se referă, în mod clar, la arbitrarea unui conflict între cele trei puteri constituţionale.

[1)] Acest lucru s-a şi întâmplat. Preşedintele Traian Băsescu a organizat la 22 noiembrie 2009 un referendum naţional, în aceeaşi zi cu alegerile legislative, tema referendară vizând insatisfacţia electoratului faţă de Parlament (trecerea de la parlamentul bicameral la un parlament unicameral). Organizarea acestui referendum naţional a urmărit, de fapt, să sporească încrederea unei părţi a electoratului faţă de Preşedinte şi să avantajeze PDL – partid susţinut de Preşedintele republicii, care se pronunţase clar pentru o adunare legiuitoare unicamerală.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI DREPT

Se pune însă o problemă: în practică poate apărea un conflict între Preşedinte şi una dintre puteri rezultat din nerespectarea Constituţiei, şi care să poată fi soluţionat în cadrul strict al Constituţiei? Menţionăm că nu ne referim la un conflict generat de încălcare a Constituţiei chiar de către Preşedinte sau de către o altă autoritate publică proeminentă în sistemul celor trei puteri. Într-un asemenea caz, Preşedintele României nu ar putea media, pentru că ar fi parte în conflict. În al doilea rând, pentru soluţionarea unui astfel de conflict nu s-ar pune problema medierii, ci a unei intervenţii directe, ferme, pentru repunerea în legalitate constituţională.

Ca mediator sau arbitru, Preşedintele este imparţial. Imparţialitatea Preşedintelui este facilitată şi de faptul că Preşedintele nu este membru al vreunui partid politic.

Secţiunea a 3-a. Raporturile instituţionale ale Preşedintelui României cu Parlamentul şi Guvernul

Constituţia îi conferă Preşedintelui României o fizionomie dublă:

a) şef al statului, fără ca un text constituţional să folosească expres această denumire, deopotrivă valabilă pentru formele de guvernământ monarhice, ca şi pentru cele republicane. În această calitate Preşedintele României reprezintă statul român în raporturile interne şi internaţionale şi mediază raporturile între puterile statului şi între stat şi societate;

b) autoritate publică de vârf a puterii executive. În această calitate îi revin exclusiv atribuţii din sfera executivului[1]. Şi unele dintre atribuţiile ce-i revin ca reprezentant al statului intră în sfera puterii executive.

Prin rolul şi funcţiile sale constituţionale, Preşedintele României trebuie să fie factorul care descurajează excesul de putere al Parlamentului, precum şi al Guvernului. Preşedintele are, astfel, la dispoziţie mai multe mijloace de acţiune, între care putem menţiona mesajele adresate Parlamentului, consultarea Guvernului şi participarea la şedinţele acestuia. Constituţia trebuie să-i ofere Preşedintelui nu instrumente de conducere efectivă, de implicare decizională în actul de guvernare, ci de a preveni încălcarea Constituţiei şi a legilor, fără ca puterea de sancţionare să-i aparţină. Aici este filozofia creionării poziţiei şi a rolului preşedintelui de republică într-un regim semiprezidenţial, raportat la realităţile politice şi social-istorice existente în România, la profilul psiho-sociologic şi cultura politică ale poporului român, cel puţin până la consolidarea principiilor şi mecanismelor moderne ale democraţiei constituţionale.

Dacă Constituţia i-ar da Preşedintelui atribuţii efective de comandă, de conducere la nivel macropolitic, ar fi trebuit să-i stabilească şi responsabilităţi concrete şi, totodată, să fixeze şi autoritatea în faţa căreia acesta ar răspunde pentru modul în care îşi îndeplineşte atribuţiile. O astfel de corelaţie între atribuţia efectivă de guvernare şi

[1] În acest sens, a se vedea şi *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 350.

răspundere, nu găsim în Constituţia României. Vom observa că nicio dispoziţie a Constituţiei nu prevede răspunderea Preşedintelui României pentru modul de îndeplinire a atribuţiilor sale constituţionale, preşedintele răspunzând doar dacă săvârşeşte fapte grave prin care încalcă Constituţia şi pentru înaltă trădare. Aceste fapte pot să nu aibă legătură cu atribuţiile constituţionale sau legale ce îi revin.

Rolul de mediator al preşedintelui de republică a fost esenţial în filozofia Adunării Constituante în 1991. De aceea, Preşedintele României nu poate fi membru al vreunui partid politic în timpul mandatului său. În sistemul constituţional românesc, preşedintele are instrumente suficiente şi eficace pentru a fi un mediator:

a) nu are iniţiativă legislativă de natură organică sau ordinară, dar are dreptul constituţional de a adresa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii, care pot constitui o sursă importantă pentru propuneri legislative parlamentare, mai ales dacă mesajele conţin şi concluzii ale unor analize ştiinţifice profunde ale diferitelor aspecte ale dezvoltării sociale. Există şi alte forme sau proceduri prin care Preşedintele României se poate adresa în exercitarea atribuţiilor sale constituţionale sau legale, fie separat Camerelor legislative, fie Parlamentului.

Avem în vedere, în acest sens, scrisori, cereri, solicitări[1]. Un exemplu, în acest sens, îl constituie scrisoarea transmisă de Preşedintele României, domnul Traian Băsescu, la 12 noiembrie 2012 preşedintelui Camerei Deputaţilor, prin care se solicită, „cu respectarea legislaţiei şi a procedurilor parlamentare, căile legale pentru a relua dezbaterea cu privire la cele două solicitări ale Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie privind încuviinţarea începerii urmăririi penale faţă de domnii deputaţi (foşti miniştri) Laszlo Borbely şi Paul Victor Dobre, pentru a permite autorităţii judecătoreşti să îşi desfăşoare activitatea în absenţa oricăror influenţe sau obstrucţii";

b) nu are atribuţii de natura celor prevăzute în art. 102 alin. (1) din Constituţie, dar are dreptul constituţional de a lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi de a prezida şedinţele Guvernului la care participă[2]. În plus, poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită.

---

[1] A se vedea şi *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 243.

[2] În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a reţinut că participarea Preşedintelui României la şedinţele Guvernului constituie, între altele, un mod de consultare a acestuia, ca şi un mijloc de veghere la buna funcţionare a acestei autorităţi publice, prerogative ale şefului statului prevăzute de art. 80 alin. (2) şi art. 86 din Constituţie. În exercitarea acestor prerogative, Preşedintele are libertatea să participe la orice şedinţă a Guvernului. Analiza cuprinsului art. 87 alin. (1) din Constituţie nu relevă vreo interdicţie în privinţa participării Preşedintelui României la şedinţele Guvernului, ci opţiunea acestuia de a participa, fie la şedinţele în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării sau asigurarea ordinii publice, fie în alte situaţii, la cererea prim-ministrului. Caracteristica acestei atribuţii prezidenţiale o constituie faptul că exercitarea ei nu modifică raporturile de drept constituţional între Preşedintele României şi Guvern. Preşedintele nu se substituie Guvernului, nu poate împiedica Guvernul să adopte actele juridice pe care acesta doreşte să le

În perspectiva revizuirii Constituţiei, considerăm – ca o propunere *de lege ferenda* – ca Preşedintele României să poată solicita Parlamentului să dezbată în plenul acestuia anumite probleme de interes general, chiar fără exprimarea unui vot asupra celor dezbătute. Rostul acestor dezbateri ar fi atragerea atenţiei membrilor Parlamentului şi societăţii civile asupra anumitor probleme de amplu şi imediat interes public;

c) nu poate influenţa voinţa legislativă a Parlamentului, dar are dreptul constituţional de a cere poporului, după consultarea forului legislativ, să-şi exprime prin referendum voinţa cu privire la probleme de interes naţional;

d) nu are atribuţii de natura celor conferite Guvernului, dar are dreptul constituţional de a contribui substanţial şi decisiv la formarea unei majorităţi parlamentare care va forma şi susţine Guvernul pe întreaga durată a mandatului acestuia şi a programului său legislativ.

Aceste exemple de contrapondere la puterea Parlamentului şi la cea a Guvernului, la care se adaugă alte prerogative constituţionale, fac din Preşedintele României un instrument de echilibru între Parlament şi Guvern.

Dacă analizăm cu atenţie dispoziţiile constituţionale care fixează poziţia preşedintelui de republică în raporturile cu Parlamentul şi Guvernul, observăm că acesta nu are atribuţii decizionale, ci doar o „putere" de mediere, de care, însă, Parlamentul şi Guvernul trebuie să ţină seama, şi pe care Preşedintele României trebuie să o exercite cu bună-credinţă, inteligenţă şi înţelepciune, calităţi pur omeneşti. Aceasta face ca virtuţile şi beneficiile regimului semiprezidenţial consacrat în Constituţie sau, după caz, insuficienţele acestuia să nu decurgă *ad litteram* din textele constituţionale, ci, mai ales, din modul în care acestea sunt aplicate de la o legislatură la alta.

O atare concluzie este de natură să înlăture confuziile în legătură cu analiza şi caracterizarea tipologică a regimului consacrat normativ în Constituţie. Ideal, modalităţile de aplicare ale unui regim politic trebuie să rezide în dispoziţii constituţionale clare, şi nu în moduri diferite de interpretare a acestora.

Din această ecuaţie nu trebuie să excludem majorităţile parlamentare care prin forţa lor de susţinere a programului legislativ al unui Guvern, îi pot conferi acestuia aplombul sau forţa de descurajare a prerogativelor constituţionale moderatoare ale preşedintelui, dacă acesta le-ar exercita excesiv[1)].

Datorită alegerii sale prin vot popular direct, Preşedintele României nu are cum să fie beneficiarul formal al unei majorităţi parlamentare. Preşedintele nu poate avea în sistemul constituţional românesc „majorităţi parlamentare". Din momentul depunerii jurământului, preşedintele trebuie să excludă ideea de a fi sprijinit de vreun partid şi să refuze în mod real şi efectiv orice susţinere din partea unor partide, împotriva altora. Tot astfel, Preşedintele României nu are dreptul să susţină ocult sau public

---

adopte şi nici nu-l poate obliga să ia măsuri contrare voinţei acestuia [Avizul Curţii Constituţionale nr. 1 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007)].

[1)] *G. Sartori* scrie, în Ingineria constituţională comparată, Ed. Mediterana 2000, Bucureşti, 2002, p. 141, că „partide puternice şi solidare pot oricând să taie aripile unui preşedinte activist".

niciun partid sau coaliţie de partide. Constituţia prevede, în acest sens, că în timpul mandatului său, Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid[1].

Textul constituţional – este adevărat – nu împiedică expres susţinerea formală a preşedintelui de republică de o majoritate parlamentară, pentru că legiuitorii constituanţi nu îşi puteau imagina că prerogativele moderatoare ale preşedintelui vor putea fi convertite prin sprijin parlamentar într-un exces de putere, eventual facilitat de slăbiciunea Guvernului, sau de obedienţa ori personalitatea ştearsă a prim-ministrului. Un astfel de preşedinte de republică transformat în afara textelor constituţionale într-un şef *de facto* al majorităţii, va ţine în mâinile sale – după expresia lui Maurice Duverger – atât spada puterii majoritare, cât şi pe cea a prerogativelor sale constituţionale[2]. Cum majoritatea parlamentară susţine Guvernul, preşedintele republicii ar deveni, în scenariul menţionat anterior, superiorul prim-ministrului şi adevăratul realizator al politicii interne şi externe a ţării, fără a răspunde politic în faţa Parlamentului.

Secţiunea a 4-a. Alegerea Preşedintelui României

De vreme ce opţiunea pentru forma de guvernământ republicană s-a făcut prin Decretul-lege nr. 2/1989, Constituantul din 1991 a preluat această opţiune, pe care a şi consacrat-o în art. 1 alin. (2) din Constituţie. Legiuitorul constituant a optat însă pentru modelul republicii prezidenţiale în ceea ce priveşte desemnarea Preşedintelui. Acest mod de desemnare a şefului statului prin sufragiu universal direct a fost utilizat şi în alegerile prezidenţiale din mai 1990.

Opţiunea pentru modalitatea de alegere directă a Preşedintelui României se explică şi prin voinţa Legiuitorului constituant de a nu lăsa desemnarea şefului statului la latitudinea jocului politic al partidelor reprezentate în Parlament. În cazul în care un partid politic ar avea o majoritate confortabilă în Parlament, el ar impune un preşedinte care ar fi ulterior legat prin servituţi de partidul care l-a impus la conducerea statului. Într-un asemenea caz, Preşedintele nu ar mai fi putut să îndeplinească cu imparţialitate prerogativele de arbitru între forţele politice şi sociale. Potrivit art. 81 alin. (1) din Constituţie şi art. 1 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, republicată, Preşedintele se alege prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Sufragiul universal direct oferă şefului statului o legitimitate populară care îl face egal, din punct de vedere reprezentativ, cu Parlamentul. Pentru România, care a trecut de la sistemul partidului unic la pluralism – fără a avea şi o experienţă a soluţionării divergenţelor între partidele politice şi o practică parlamentară bazată pe pluripartidism – desemnarea Preşedintelui prin vot direct este benefică.

---

[1] Cu toate acestea, în practică s-a desprins modelul unui „preşedinte-diriginte" sau „preşedinte-mentor" ori „preşedinte-tutore", în total dezacord cu prevederile Constituţiei.

[2] *M. Duverger*, Le système politique français, P.U.F., Paris, 1996, p. 519.

Puterea unei autorităţi publice şi amplitudinea prerogativelor sale, gradul de interferenţă cu alte autorităţi, depind de legitimitatea şi reprezentativitatea acesteia, conferite de votul direct sau indirect care a stat la baza constituirii sale. Principial, orice magistratură trebuie să fie formată prin voinţa suverană a cetăţenilor. Altfel, aceştia nu ar mai avea nicio justificare de a o controla.

Un preşedinte de republică numit de Parlament şi responsabil în faţa acestuia nu are o legătură formală cu cetăţenii. Pe de altă parte, aceştia nu deţin niciun mijloc de control asupra preşedintelui astfel ales. În schimb, un preşedinte ales direct de popor beneficiază de o susţinere largă, cu condiţia prezentării la vot a majorităţii corpului electoral.

Prezenţa la vot a cetăţenilor este o condiţie esenţială a legitimităţii preşedintelui de republică ales prin vot universal direct. De pildă, o prezenţă la vot a alegătorilor de 35% din numărul total al cetăţenilor înscrişi pe listele electorale şi alegerea preşedintelui republicii cu 45% din numărul celor care au votat nu înseamnă, nicidecum un preşedinte legitim, deoarece a fost votat de o minoritate. Într-o asemenea ipoteză, legitimitatea sa este convenţională.

Dezinteresul cetăţenilor pentru alegerile prezidenţiale, în astfel de cazuri poate fi interpretat în multiple moduri. De altfel, dezinteresul poate avea cauze sociale, politice şi de altă natură. Este adevărat că dezinteresul faţă de alegerea unui şef de stat poate fi interpretat, în primul rând de preşedintele astfel ales, ca o achiesare a corpului electoral absent de la vot, la opţiunile electorale ale celor care au votat pentru alegerea acelui candidat care a şi obţinut în cele din urmă mandatul.

Alegerea directă a preşedintelui republicii exprimă acordul cetăţenilor de a-i conferi atribuţii de primă mărime şi importanţă în conducerea statului, dar pentru a împiedica excesul de putere al acestuia sunt necesare pârghii de contraputere conferite altor organisme, şi în primul rând Parlamentului, precum şi Guvernului. Constituţia României nu conţine, însă, astfel de pârghii, decât în cazuri extreme (suspendarea Preşedintelui republicii) dificil de înfăptuit.

Cât priveşte caracterizarea regimului nostru politic prin prisma modului de desemnare a şefului statului, acesta este, aşa cum am arătat deja, semiprezidenţial. Facem însă precizarea că, spre deosebire de alte state care au statornicit acest model – în special Franţa – în România, Preşedintele, din punct de vedere al prerogativelor ce i s-au conferit, are aproximativ puterile unui preşedinte al unei republici parlamentare.

În literatura de specialitate, referitor la caracterizarea regimului politic românesc, s-a apreciat că acesta ar fi un regim semiprezidenţial atenuat sau parlamentarizat[1)].

La alegerile prezidenţiale se pot prezenta candidaţi propuşi de partide şi formaţiuni politice sau candidaţi independenţi. Legea nr. 370/2004, republicată, prevede că partidele şi formaţiunile politice pot propune fie separat, fie împreună, numai câte un singur candidat. Legea pentru alegerea Preşedintelui României cere ca fiecare candidatură să fie susţinută de cel puţin 200.000 alegători. Propunerile de candidaţi

---

[1)] *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 184.

se depun la Biroul Electoral Central cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor[1)].

Legea nr. 370/2004, republicată, prevede în art. 28 că nu pot candida persoanele care la data depunerii candidaturii nu îndeplinesc condiţiile stabilite de art. 37 din Constituţie pentru a fi alese sau care au fost alese anterior de două ori ca Preşedinte al României. Nu pot, deci, candida: persoanele care nu au drept de vot; persoanele care nu au cetăţenia română şi domiciliul în ţară; persoanele cărora le este interzisă asocierea în partide politice (judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică); persoanele care nu au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 35 de ani; persoanele care au îndeplinit anterior depunerii candidaturii două mandate prezidenţiale.

Aceste impedimente legale sunt de ordine publică. Ca atare, sunt imperative şi de strictă interpretare. De altfel, Curtea Constituţională a decis că, potrivit Constituţiei, persoana care candidează la funcţia de Preşedinte al României trebuie să îndeplinească, cumulativ, următoarele condiţii:

a) să aibă drept de vot [art. 36 alin. (2)];

b) să aibă cetăţenia română şi domiciliul în ţară [art. 16 alin. (3)];

c) să nu intre în categoria persoanelor care nu pot face parte dintr-un partid politic [art. 40 alin. (3)];

d) să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puţin 35 de ani [art. 37 alin. (2)];

e) să nu fi îndeplinit, anterior, două mandate în funcţia de Preşedinte al României [art. 81 alin. (4)][2)].

Legiuitorul constituant a consacrat pentru sistemul de alegere al Preşedintelui sufragiul cu două tururi de scrutin. Potrivit art. 81 alin. (3), este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrişi în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidaţi nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, la care participă primii doi candidaţi care au obţinut în primul tur cel mai mare număr de voturi, valabil expri-

---

[1)] Potrivit art. 27 din Legea nr. 370/2004, propunerile se fac în scris şi vor fi primite numai dacă: a) sunt semnate de conducerea partidului sau a alianţei politice ori de conducerile acestora, care au propus candidatul sau, după caz, de candidatul independent; b) cuprind prenumele şi numele, locul şi data naşterii, starea civilă, domiciliul, studiile, ocupaţia şi profesia candidatului şi precizarea că îndeplineşte condiţiile prevăzute de lege pentru a candida; c) sunt însoţite de declaraţia de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată şi datată de candidat, de declaraţia de avere, de o declaraţie autentică privind apartenenţa sau neapartenenţa ca agent ori colaborator al organelor de securitate, ca poliţie politică, precum şi de lista sau listele susţinătorilor.

Lista susţinătorilor este un act public, sub sancţiunea prevăzută de art. 292 C.pen. Prezentarea de candidatură se depune în patru exemplare, un exemplar original şi 3 copii, din care originalul şi o copie se păstrează la Biroul Electoral Central, un altul se înregistrează la Curtea Constituţională, iar al patrulea, certificat de preşedintele Biroului Electoral Central, se restituie depunătorului.

[2)] Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 10/1992, op. cit., p. 375.

mate pe întreaga ţară. Confirmarea acestui număr se face de Curtea Constituţională, prin aducerea la cunoştinţă publică a prenumelui şi numelui celor doi candidaţi care vor participa la cel de-al doilea tur de scrutin şi a zilei votării.

Pentru a fi declarat ales în al doilea tur, oricare dintre candidaţi trebuie să obţină majoritatea relativă, fiind suficient, prin urmare, şi un singur vot în plus faţă de cele obţinute de către contracandidat.

Constituţia precizează în art. 81 alin. (4) că nicio persoană nu poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României decât cel mult două mandate, care pot fi şi succesive. Această dispoziţie urmează a fi corelată şi cu art. 28 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, republicată, potrivit căruia, în alegerile prezidenţiale nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, au fost alese anterior, de două ori, ca Preşedinte al României. În legătură cu aceste prevederi, Curtea Constituţională a decis că ele se analizează şi se interpretează începând cu situaţiile care vor apărea după intrarea în vigoare a Constituţiei, adică după data de 8 decembrie 1991, data aprobării sale prin referendum.

Motivarea hotărârii Curţii se bazează pe principiul neretroactivităţii legilor, consacrat în art. 15 alin. (2) din Constituţie. În opinia Curţii Constituţionale, textul art. 81 alin. (4) din Constituţie, potrivit căruia nicio persoană nu poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României decât pentru cel mult două mandate, acestea putând fi şi succesive, îşi găseşte aplicarea numai pentru viitor[1)]. De asemenea, Curtea Constituţională a apreciat că între funcţia de Preşedinte al României, funcţie instituită prin Decretul-lege nr. 92/1990 şi funcţia de preşedinte al Consiliului Frontului Salvării Naţionale sau al Consiliului Provizoriu de Uniune Naţională nu există similitudine[2)].

Art. 82 alin. (1) din Constituţie prevede că rezultatul alegerilor pentru funcţia de preşedinte este validat de Curtea Constituţională. Într-adevăr, art. 146 lit. f) prevede că acest organism veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului. De fapt, potrivit art. 3 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, republicată, Curtea Constituţională veghează la respectarea, în întreaga ţară, a prevederilor legale referitoare la alegeri şi confirmă rezultatele votului. Curtea Constituţională este împuternicită, potrivit art. 52 alin. (1) din Legea nr. 370/2004, republicată, să anuleze alegerile în cazul în care votarea şi stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaţilor care pot participa la al doilea tur de scrutin. În această situaţie, Curtea va dispune repetarea turului de scrutin în a treia duminică de la data anulării alegerilor.

Cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele şi candidaţii care au participat la alegeri, în termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării. Cererea trebuie motivată şi însoţită de dovezile pe care se întemeiază. Potrivit aceluiaşi text, cererea poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat nu este implicat în producerea fraudei. Soluţionarea cererii de către Curtea Constituţională se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoştinţă publică a rezultatelor alegerilor.

[1)] Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 18/1992, op. cit., p. 400.

[2)] Ibidem.

Ţinem să atragem atenţia că organismul care validează alegerea Preşedintelui României nu este în drept să se pronunţe decât în ceea ce priveşte legalitatea operaţiunilor electorale. Curtea Constituţională nu declară ales pe candidatul care a obţinut cele mai multe voturi, ci doar confirmă rezultatele sufragiului. Curtea Constituţională publică rezultatul alegerilor în presă şi în Monitorul Oficial al României în trei exemplare, dintre care unul se prezintă Parlamentului, în vederea depunerii de către Preşedintele nou ales a jurământului prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituţie; al doilea exemplar rămâne la Curtea Constituţională, iar al treilea exemplar se înmânează candidatului ales.

În termen de 24 de ore de la validarea rezultatului alegerilor pentru funcţia de Preşedinte al României, de către Curtea Constituţională, cele două Camere sunt convocate de preşedinţii acestora pentru depunerea jurământului de către candidatul a cărei alegere a fost validată. Depunerea jurământului se consemnează într-o declaraţie a Parlamentului, prin care acesta ia act de începerea exercitării mandatului de către Preşedintele României.

Potrivit uzanţei, Preşedintele a cărui alegere a fost validată de Curtea Constituţională păstrează această calitate până la depunerea jurământului în faţa Parlamentului de către Preşedintele nou ales. Presupunând că între data validării rezultatelor alegerilor prezidenţiale de către Curtea Constituţională şi depunerea jurământului în faţa forului legislativ de către candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi, există un termen de o lună, în acest răstimp, persoana în cauză nu va putea exercita nicio prerogativă prezidenţială.

În perioada cuprinsă între validarea alegerii şi cea a depunerii jurământului pot să apară evenimente nedorite, cum ar fi decesul candidatului a cărei alegere a fost validată sau împiedicarea vremelnică a acestuia, datorată unor motive medicale, de a depune jurământul. Se înţelege că în astfel de cazuri speciale, mandatul Preşedintelui în funcţie va fi prelungit de la sine, în condiţiile art. 83 alin. (2) din Constituţie.

Secţiunea a 5-a. Raportul între votul popular şi legitimitatea Preşedintelui României

În Adunarea Constituantă s-a subliniat că legitimitatea populară a Preşedintelui României obţinută prin alegerea sa directă de către corpul electoral îndreptăţeşte exercitarea de către acesta a unor atribuţii însemnate, şi nu situarea sa pe o poziţie de protocol. S-a susţinut că, în fond, Preşedintele României reprezintă şi exprimă la cel mai înalt nivel autoritatea statului român în raporturile acestuia cu proprii cetăţeni şi, totodată, este calificat constituţional să vegheze la buna funcţionare a autorităţilor publice, calitate în care are dreptul necontestat de a cere şi impune, chiar, respectarea strictă a Constituţiei şi a legilor încălcate sau ignorate de celelalte autorităţi publice, organisme ale societăţii civile, precum şi de cetăţeni[1)].

[1)] Afirmaţia este corectă, dar Adunarea Constituantă nu a schiţat poziţia preşedintelui Republicii în rolul „mecanicului de serviciu", care repară rapid orice defecţiune a motorului

Din punct de vedere al reprezentativităţii la care face trimitere art. 2 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României ocupă o poziţie egală cu cea a Parlamentului. Dacă ţinem seama că cei ce îl votează pe Preşedintele republicii prin vot direct formează un corp social compact, omogenizat politic şi ideologic de programul de campanie şi de personalitatea celui ales, putem spune că Preşedintele este chiar mai reprezentativ decât Parlamentul, deoarece acesta este în esenţa sa un corp conflictual, chiar din punct de vedere politic şi ideologic. Într-adevăr, forul legislativ este structurat în două părţi partizane: majoritatea şi opoziţia.

Datorită gradului său avansat de reprezentativitate, Preşedintele României poate deveni prin acţiunile sale mai popular decât Parlamentul care, deşi legitim, va acţiona, cel puţin prin activitatea sa legislativă în concordanţă cu obiectivele majorităţii parlamentare şi cu cele ale Guvernului sprijinit de aceasta. În funcţie de performanţele politice, economice şi de altă natură ale Guvernului căruia i-a acordat votul de încredere, Parlamentul va încasa şocul pierderii susţinerii publice a Guvernului, sau, dimpotrivă, va primi beneficiul succeselor înregistrate de acesta. Nefiind implicat în procesul de guvernare propriu-zis, Preşedintele nu va resimţi şocul insucceselor Guvernului, dar nici nu îşi înregistrează în contul său performanţele acestuia pe plan intern şi în politica externă.

Parlamentul nu este receptat de corpul electoral în aceeaşi cheie cu cea care evaluează personalitatea şi acţiunea Preşedintelui României. Este de presupus că legitimitatea Parlamentului va înregistra o continuă diminuare în raport cu aşteptările populaţiei, chiar şi cu cele ale susţinătorilor iniţiali ai majorităţii. Această diferenţă este naturală, deoarece Parlamentul este un centru decizional de primă mărime şi care afectează întreaga populaţie. În schimb, Preşedintele României care nu deţine atribuţii propriu-zise de guvernare, se află la adăpost, datorită poziţiei sale pasive, de criticile opoziţiei parlamentare şi ale cetăţenilor. Acesta este „avantajul" neimplicării sale în elaborarea şi înfăptuirea politicii interne şi externe a ţării.

Adunarea Constituantă a gândit legitimitatea Preşedintelui României raportată exclusiv la funcţiile sale constituţionale şi la rolul său în echilibrarea şi medierea raporturilor de putere. Atribuţiile Preşedintelui României prevăzute în art. 91, 92 şi 93 din Constituţie nu sunt atribuţii asupra cărora acesta are o putere proprie de decizie şi pe care, de altfel, nici nu le exercită în permanenţă, ci numai în anumite circumstanţe şi în condiţiile prevăzute strict în Constituţie. În cazul atribuţiilor în domeniul politicii externe prevăzute la art. 91 din Constituţie, preşedintele republicii va acţiona doar la propunerea Guvernului, neavând dreptul de iniţiativă în domeniul respectiv. Art. 91 din Constituţie creează cadrul unei cooperări strânse a Preşedintelui României cu Guvernul şi cu Parlamentul.

În ceea ce priveşte atribuţiile în domeniul apărării şi cele care vizează instituirea unor măsuri excepţionale (art. 92 şi art. 93 din Constituţie), Preşedintele României

---

de guvernare. Piesele de rezistenţă ale acestuia – Parlamentul şi Guvernul – trebuie să funcţioneze de la sine potrivit manualului tehnic de exercitare a puterii. Respectarea strictă a Constituţiei nu trebuie impusă de Preşedintele României, ci înţeleasă şi receptată de Parlament, Guvern instanţele de judecată, de toate celelalte autorităţi publice de la sine, ca un act de normalitate democratică.

acţionează sub controlul Parlamentului, putând răspunde în faţa acestuia, dacă măsurile luate de şeful statului în calitatea sa de comandant al forţelor armate nu au fost aprobate de Parlament[1]). Pentru alte atribuţii, cum sunt cele stabilite în art. 94 din Constituţie, sau prin legi speciale, legitimitatea Preşedintelui României câştigată prin vot popular direct, nu are relevanţă, fiind atribuţii pe care le are orice preşedinte de republică parlamentară sau monarh.

Tezele pentru proiectul de Constituţie au prevăzut că Preşedintele României are următoarele atribuţii principale:

- numeşte în funcţia de prim-ministru un deputat sau senator desemnat de partidul sau formaţiunea politică majoritară în Adunarea Deputaţilor; în cazul în care nu se realizează această majoritate, în funcţia de prim-ministru va fi numit un alt deputat sau senator, în urma consultării grupurilor parlamentare;
- la propunerea prim-ministrului, revocă sau numeşte pe ceilalţi membri ai guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului;
- poate prezida şedinţele Guvernului care au ca obiect probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice, precum şi în alte cazuri, la cererea prim-ministrului;
- prezintă anual Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii;
- poate cere Parlamentului reexaminarea unei legi, numai o singură dată, înainte de promulgarea acesteia;
- promulgă legile în termen de 15 zile de la adoptarea acestora;
- la propunerea Guvernului, dacă Parlamentul este în sesiune, precum şi la propunerea celor două Camere, poate supune unui referendum orice proiect de lege care priveşte principalele probleme ale politicii statului; promulgarea legilor adoptate prin referendum este obligatorie în acelaşi termen de 15 zile;
- poate, după consultarea prim-ministrului şi a preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, să dizolve Parlamentul; alegerile generale vor fi organizate în cel mult două luni de la dizolvare; în cursul aceluiaşi an, Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o singură dată;
- încheie tratate internaţionale şi le supune spre ratificare Parlamentului;
- acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României;
- primeşte scrisorile de acreditare ale reprezentanţilor diplomatici ai altor state;
- prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Ţării;
- declară mobilizarea parţială sau generală a armatei, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului; în cazuri excepţionale, decizia Preşedintelui se supune spre aprobare Parlamentului în cel mult 5 zile de la luarea ei;
- declară război în caz de agresiune armată, efectivă sau iminentă, aducând, printr-un mesaj, la cunoştinţa Parlamentului măsura luată;

---

[1]) Constituţia nu stabileşte o răspundere explicită a Preşedintelui României în faţa Parlamentului, dar dezacordul forului legislative faţă de măsurile excepţionale instituite de şeful statului îi afectează acestuia decisiv popularitatea. Acelaşi rezultat îl are şi neaprobarea sau respingerea măsurilor şi hotărârilor luate de preşedintele republicii în virtutea atribuţiilor prevăzute în art. 92 din Constituţie.

- instituie starea de asediu sau starea de urgenţă în întreaga ţară ori în unele localităţi, solicitând încuviinţarea Parlamentului în cel mult 5 zile de la adoptarea acestor măsuri;
- acordă gradele de general şi de amiral;
- acordă graţierea şi comută pedepsele;
- conferă decoraţiile şi titlurile de onoare;
- numeşte trei membri în Consiliul Constituţional[1)].

Se poate observa foarte uşor că unele dintre atribuţiile respective privesc rolul şi funcţiile constituţionale ale Preşedintelui României corespunzătoare legitimităţii sale electorale, iar altele sunt similare cu cele ale şefilor de stat în regimurile politice parlamentare. Rezultă astfel voinţa Adunării Constituante, care a aprobat aceste teze, de a departaja prerogativele preşedintelui republicii care îi impun neimplicarea decizională în guvernare, de cele protocolare.

În ceea ce ne priveşte, apreciem că Adunarea Constituantă a fost mai preocupată să fixeze locul Preşedintelui României în arhitectura puterilor statului şi a raporturilor acestuia cu societatea civilă şi cu cetăţenii, decât să-i construiască şefului statului o poziţie de pe care acesta să-şi exercite puteri personale, neprevăzute expres de Constituţie. Pe legiuitorii constituanţi i-a interesat, în primul rând, să găsească mecanismul ideal de colaborare între Parlament, Preşedintele României şi Guvern, astfel încât fiecare să fie o contrapondere la puterea celuilalt.

Practic, s-a conturat un angrenaj de relaţii reciproce ale autorităţilor publice cu rol activ în procesul politic. În condiţiile în care Guvernului îi reveneau atribuţiile realizării politicii interne şi externe a ţării şi ale conducerii generale a administraţiei publice, iar Parlamentului prerogativele transpunerii în norme juridice general-obligatorii a programului legislativ al Guvernului, Preşedintelui României urmau să-i revină atribuţii de reprezentare a statului român, de apărare a independenţei şi integrităţii teritoriale a ţării, precum şi prerogativa de a veghea la respectarea Constituţiei şi a bunei funcţionări a autorităţilor publice, inclusiv de a media conflictele între puterile statului şi între stat şi societate. Este de precizat că textul constituţional nu a prevăzut expres termenul de conflict între puterile statului – şi nici nu le-a menţionat ca atare – şi nici între stat şi societate. Dar în realitate medierea presupune prin substanţa sa un conflict cu un grad ridicat de dificultate şi periculozitate care urmează să fie soluţionat de preşedintele republicii.

Ne-am referit pe scurt la setul de funcţii constituţionale ale Preşedintelui României, pentru că importanţa acestora justifică opţiunea Adunării Constituante pentru alegerea acestuia prin vot universal direct. Datorită acestui tip de scrutin, preşedintele republicii se situează pe o poziţie egală ca legitimitate cu Parlamentul, dar este complet separat de acesta, cu excepţia răspunderii politice şi juridice pe care i-o atribuie Constituţia datorită poziţionării Parlamentului în funcţia de reprezentant suprem al poporului.

Preşedintele nu se subordonează Parlamentului, ci este răspunzător din punct de vedere politic exclusiv în faţa poporului. Angajând răspunderea politică a

[1)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 449-450.

preşedintelui republicii, Parlamentul nu face altceva decât să acţioneze în numele poporului, pentru popor şi sub controlul poporului, care va avea ultimul cuvânt de spus în cadrul referendumului pentru demiterea preşedintelui republicii în cazul suspendării acestuia de către Parlament.

Alegerea preşedintelui republicii prin vot universal direct este un motiv pentru Parlament să chibzuiască cu prudenţă şi realism la acţiunea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, convins că îşi asumă riscul ca procedura suspendării să nu fie agreată de corpul referendar sau ca acesta să fie indus în eroare şi să nu aibă reprezentarea reală a faptelor grave de încălcare a Constituţiei pentru săvârşirea cărora preşedintele republicii este chemat să răspundă politic în faţa Parlamentului.

Ne înclinăm în faţa textului constituţional potrivit căruia „suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum" [art. 2 alin. (1) din Constituţie]. Respectul datorat textului constituţional nu împiedică, însă, interpretarea lui în cheia logicii constituţionale şi mai puţin în cea a unei formulări mai puţin izbutite.

Considerăm că atunci când poporul exercită suveranitatea prin intermediul Parlamentului, acesta adoptă legi, supune unui control parlamentar Guvernul şi pe fiecare dintre membrii acestuia, îşi exercită puterea bugetară, face numiri în funcţii şi demnităţi publice etc. În toate aceste ipostaze constituţionale, Parlamentul acţionează în numele poporului, pentru popor şi sub controlul poporului.

Poporul transmite prin votul exprimat pentru alegerea deputaţilor şi senatorilor şi, în fapt, pentru constituirea Parlamentului, dreptul de a conduce efectiv un sector determinat al vieţii statale, adică, în principal, legiferarea şi exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, în înţelesul său cel mai larg. În acest fel, Parlamentul are vocaţia de a se implica direct şi efectiv în conducerea statului român.

În privinţa Preşedintelui României, Constituţia nu a stabilit, însă, aşa cum am mai arătat, sarcini, atribuţii exclusive şi efective de conducere care ar presupune exercitarea cotidiană a suveranităţii naţionale, ci rolul de:

a) reprezentare a statului român în raporturile interne şi internaţionale;

b) garantare a independenţei naţionale, a unităţii şi a integrităţii teritoriale a ţării;

c) veghere la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice;

d) mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate.

După cum se poate observa, este vorba de rolul sau misiunea clasică pentru un şef de stat, care face apel la neutralitatea şi imparţialitatea acestuia. Fără nicio îndoială, înfăptuirea acestui rol presupune suveranitate naţională. Tocmai de aceea decretele şi măsurile luate de Preşedintele României potrivit rolului şi funcţiilor sale constituţionale statuate în art. 80 din Constituţie sunt acte înzestrate cu forţa autorităţii statului român. Aşa cum am mai precizat, Preşedintele României deţine o putere legitimată printr-o voinţă suverană, de reprezentare şi apărare a autorităţii statului şi este un garant al bunei funcţionări a întregului aparat de stat. Preşedintele României nu se implică, însă, direct în conducerea statului, aşa cum o fac Parlamentul şi Guvernul, cărora Constituţia le stabileşte direcţii şi prerogative exprese în acest domeniu. Preşedintele republicii nu are niciun temei constituţional pentru a se

implica direct şi efectiv în conducerea statului, în realizarea politicii interne şi externe, în conducerea generală a administraţiei publice, dar veghează asupra tuturor activităţii statale.

Preşedintele republicii nu este un „preşedinte-lucrător", ci un supraveghetor „de avarie" al activităţii altor autorităţi publice. El nu are dreptul să stabilească standarde de conduită şi activitate politică, acestea fiind prestabilite în Constituţie şi în diferite alte legi speciale, dar când constată – şi are dreptul constituţional să exercite o astfel de supraveghere, pe care tot Constituţia i-a fixat-o – nerespectarea sau încălcarea acestora, intervine ferm în numele statului pe care îl reprezintă şi sub controlul suveran al Parlamentului şi al poporului, pentru a atrage atenţia actorilor implicaţi, să remedieze ceea ce au înfăptuit greşit sau contrar Constituţiei. Într-o asemenea situaţie ipotetică, Preşedintele României exercită, chiar, şi o funcţie de mediere, aceasta fiind, de altfel, şi procedura constituţională prin care preşedintele republicii intervine direct, ca subiect activ, în procesul de exercitare a puterii. În rest, preşedintele republicii are atribuţii de protocol şi de reprezentare a statului în raporturile interne (concretizate incidental), precum şi în cele internaţionale, Guvernul având aici prima poziţie.

Secţiunea a 6-a. Personalizarea puterii

Personalizarea puterii este un termen utilizat frecvent în ştiinţa politică cu sensul de personificare de către titularul unei funcţii a atribuţiilor ce-i sunt conferite. Termenul este ambiguu. În fond, orice deţinător al unei anumite funcţii îi imprimă acesteia amprenta propriei personalităţi, experienţe, talent etc. În condiţiile actuale, când mijloacele de informare sunt extrem de diverse, iar la ele are acces orice cetăţean, personalizarea puterii devine un exerciţiu de comunicare şi imagine. Mijloacele media şi, în special, televiziunea au accentuat dimensiunea personală a acţiunii politice[1]. Se creează, astfel, mediul propice ca deţinătorul unei funcţii sau demnităţi publice să-şi multiplice influenţa, să descurajeze alţi actori politici care ar avea rolul de contrapondere la puterea sa.

În ceea ce priveşte vocaţia Preşedintelui României de a-şi personaliza puterile, aceasta este mai mult o opţiune care depinde de factori subiectivi. Toţi cei care au deţinut până în prezent mandatul de preşedinte al republicii au imprimat funcţiei respective, note personale, desigur în grade şi cu manifestări diferite.

Problema care merită comentată este posibilitatea pe care Constituţia o oferă Preşedintelui României de a „opta" pentru a-şi personaliza puterile, ceea ce practic ar avea ca efect modificarea echilibrului instituţional între cele trei puteri ale statului, dacă personalizarea puterii sale ar depăşi cadrul şi spiritul Constituţiei. În ceea ce ne priveşte, considerăm că textul Constituţiei oferă el însuşi sursa, îndemnul sau justificarea pentru o astfel de acţiune politică.

---

[1] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 749.

Preşedintele României se situează între două roluri constituţionale, dintre care unul izvorăşte din legitimitatea sa populară. Misiunea conferită preşedintelui republicii prin art. 80 din Constituţie – prin preluarea art. 5 din Constituţia Franţei din 1958 – presupune un rol decizional de primă mărime al acestuia. Adunarea Constituantă nu a stabilit, însă, atribuţii concrete ale preşedintelui republicii, corespunzătoare rolului şi misiunii sale constituţionale, mai ales că acesta este reprezentantul statului român[1]. Prima constatare a celui ales în această înaltă demnitate este că nu are atribuţii pe măsura staturii sale constituţionale. Are teaca sabiei, dar nu are şi sabia. În termeni mai puţini „tăioşi", Preşedintele are soclul puterii, dar îi lipseşte puterea. Într-o asemenea situaţie este de presupus că preşedintele republicii va resimţi îndemnul interior de a suplini lacuna de reglementare prin asumarea unor roluri extraconstituţionale.

Acest lucru îl va face în detrimentul altor autorităţi publice de care este legat constituţional, ceea ce va afecta echilibrul între cele trei puteri ale statului şi, îndeosebi între Executiv şi Legislativ. Un atare dezechilibru afectează grav arhitectura constituţională, produce neîncredere politică, diminuează spiritul civic şi îl descurajează pe cetăţean, îndepărtându-l afectiv şi politic de stat. Se produc astfel premisele unei rupturi sociale grave în raporturile statului cu societatea.

Alegerea Preşedintelui României prin vot universal direct şi funcţia sa de reprezentant al statului român îi conferă o poziţie de vârf în cadrul sistemului constituţional, graţie căreia acesta poate să influenţeze acţiuni de politică internă şi externă, fără să intervină efectiv în desfăşurarea concretă a acestora. Aici este, credem, esenţa, substanţa raporturilor instituţionale între Preşedintele României şi Parlament, precum şi între preşedintele republicii şi Guvern. Constituţia a lăsat, din păcate, culoare libere pentru intervenţia personalizată a Preşedintelui României în activitatea Parlamentului sau a Guvernului[2].

Din păcate, puterile personalizate ale preşedintelui republicii nu au putut fi constatate ca atare de Curtea Constituţională, din motive pe care nu le discutăm aici. Preşedintele României beneficiază de imunitate pentru opiniile sale chiar dacă prin intermediul acestora a solicitat, de pildă, revocarea preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi modificarea în acest scop a regulamentelor parlamentare. Curtea Constituţională a decis, în legătură cu cele arătate, că şi în aceste cazuri este vorba de exprimarea unor opinii şi preferinţe politice ale preşedintelui republicii „şi nu de acte de decizie, iar actele juridice adoptate la iniţiativa acestuia – cum este cazul modificării de către cele două Camere ale Parlamentului a regulamentelor acestora –

---

[1] Chiar şi în domeniul apărării (art. 92 din Constituţie) şi al măsurilor excepţionale (art. 93 din Constituţie) exercitarea atribuţiilor preşedintelui de republică este condiţionată de aprobarea Parlamentului.

[2] Prin termenul de „intervenţie personalizată" a Preşedintelui României în activitatea Parlamentului sau a Guvernului, înţelegem aici forţarea dispoziţiilor constituţionale, excesul de putere care aparent este acoperit de atribuţii prezidenţiale.

nu îi sunt imputabile Preşedintelui, întrucât constituie acte de voinţă ale autorităţilor competente să le adopte[1)].

Oricum, până la o ipotetică schimbare a jurisprudenţei Curţii Constituţionale în materie, rămâne ca punct de referinţă cu valoare general-obligatorie de respectare, constatarea sau opinia acesteia, potrivit căreia „în orice caz, exercitarea de către Preşedinte a unui rol activ în viaţa politică şi socială a ţării nu poate fi caracterizată ca un comportament contrar Constituţiei"[2)]. Clasa politică nu a sesizat sau nu a reacţionat la această aberaţie. Gestul judecătorilor constituţionali de a-i deschide Preşedintelui României calea spre „un rol activ în viaţa politică şi socială a ţării"[3)] poate fi comparat cu gestul unui paznic la Grădină zoologică care inconştient, deschide şi lasă liberă cuşca leilor!

Art. 80 din Constituţie proiectează Preşedintelui aptitudinea de a avea un rol activ în viaţa politică şi socială a ţării, dar, ca mediator între puterile statului (dacă şi când va fi nevoie), în calitate de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării (dacă şi când va fi nevoie), de titular al dreptului de a veghea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice, şi de reprezentant al statului român. Dacă Adunarea Constituantă ar fi voit să-i stabilească Preşedintelui atribuţii de conducere efectivă ar fi putut să facă acest lucru foarte uşor, dar nu şi-a exprimat această voinţă. Dovadă, în acest sens, sunt dezbaterile parlamentare care au avut loc în plenul Adunării Constituante. Cu atât mai puţin nu are dreptul să-i stabilească Preşedintelui un astfel de rol, o autoritate constituită tot de Adunarea Constituantă.

Secţiunea a 7-a. Durata mandatului prezidenţial

Potrivit art. 83 alin. (1) şi a art. 82 alin. (2) din Constituţie, mandatul Preşedintelui României este de 5 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului preşedintelui ales, în faţa celor două Camere întrunite în şedinţă comună[4)]. Până la această dată, continuă să-şi exercite atribuţiile Preşedintele în exerciţiu.

[1)] A se vedea avizul consultativ al Curţii Constituţionale nr. 1 din 5 aprilie 2007 privind propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

[2)] A se vedea avizul consultativ al Curţii Constituţionale nr. 1 din 6 iulie 2012 privind propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu (M.Of. nr. 456 din 6 iulie 2012).

[3)] Sintagma *rol activ în viaţa politică şi socială a ţării* este un eufemism. Practic, în condiţiile în care atributul democratic al statului român nu este încă suficient de bine consolidat, termenul are valenţe semantice de asumare a unei puteri specifice regimurilor politice personale.

[4)] Iniţial, durata mandatului a fost de 4 ani. În legătură cu concepţia Adunării Constituante privind durata mandatului prezidenţial şi schimbarea acesteia de la 4 la 5 ani, a se vedea pe larg *C. Ionescu*, Comentariul art. 83 din Constituţie, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 881-886.

Pentru raţiuni practice, Constituţia stabileşte că mandatul prezidenţial poate fi prelungit prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Este clar că atât starea de război, cât şi catastrofa sunt de natură a împiedica organizarea de alegeri prezidenţiale. Se înţelege că după încetarea stării de război şi a efectelor catastrofei, se vor organiza noi alegeri prezidenţiale.

Conceptul de funcţie privată presupune, ca şi în cazul funcţiei publice, o prestaţie permanentă, într-un cadru instituţional şi legal corespunzător. Activităţile private (artistice, ştiinţifice, literare ş.a.) nu se includ în conţinutul conceptului de „funcţie privată", deci nu constituie incompatibilităţi cu funcţia prezidenţială.

Mandatul prezidenţial încetează înainte de termen în caz de demisie, demitere din funcţie, imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor şi în caz de deces. În toate aceste situaţii, intervine vacanţa funcţiei. Competenţa de a constata existenţa situaţiilor ce duc la vacanţa funcţiei prezidenţiale revine, potrivit art. 146 lit. g) din Constituţie, Curţii Constituţionale, care va comunica cele constatate Parlamentului şi Guvernului, în vederea organizării alegerilor pentru un nou Preşedinte. Până la depunerea jurământului de către Preşedintele ales, interimatul funcţiei prezidenţiale se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaţilor. Interimatul se asigură, potrivit art. 98 alin. (1) din Constituţie, şi în cazul în care Preşedintele este suspendat din funcţie sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţiile.

În general, constituţiile nu precizează ce se înţelege prin „imposibilitatea temporară" ca preşedintele de republică să-şi exercite funcţiile. Este vorba, însă, de situaţii extraordinare, când şeful statului este împiedicat temporar să-şi îndeplinească atribuţiile, datorită, de pildă, supunerii sale unei operaţii chirurgicale sub efectul anesteziei sau aflării în comă. Se înţelege că în astfel de cazuri, şeful statului nu are discernământul necesar pentru a acţiona în această calitate. Faptul că preşedintele este internat sau se află sub tratament medical în ţară sau în străinătate, dar este dovedit că se află în deplinătatea facultăţilor mintale, că nu resimte efectul unei medicaţii de natură a-i afecta discernământul, nu poate fi interpretat ca o imposibilitate temporară de a-şi exercita funcţiile.

Pe durata interimatului, Preşedintele interimar nu poate îndeplini atribuţiile prevăzute în art. 88-90 din Constituţie: nu poate adresa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii, nu poate dizolva forul legislativ şi nu poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional.

Rezultă, deci, că Preşedintele interimar nu îndeplineşte toate atribuţiile prezidenţiale. Aceasta nu impietează însă foarte mult asupra locului şi rolului şefului statului. Astfel, acesta rămâne în continuare garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării, reprezintă statul român, veghează la respectarea Constituţiei şi asigură funcţionarea autorităţilor publice, fiind un mediator între puterile statului şi între stat şi societate.

Secţiunea a 8-a. Incompatibilitatea funcţiei prezidenţiale cu orice altă funcţie publică sau privată

Importanţa funcţiei prezidenţiale impune ca Preşedintele să i se consacre întru totul, fără a mai fi legat de o altă funcţie publică sau privată. Nu este vorba de prevenirea unui conflict de interese între funcţia de preşedinte şi o anumită funcţie publică sau privată, ci de faptul că Preşedintele României, fiind arbitru între puterile statului, precum şi între stat şi societate, trebuie să fie imparţial şi independent. În felul acesta, Preşedintele va putea adopta o poziţie pe deplin obiectivă faţă de toate părţile aflate în conflict.

Textul constituţional se referă la trei categorii de incompatibilităţi:

a) incompatibilitatea între funcţia prezidenţială şi calitatea de membru al vreunui partid politic;

b) incompatibilitatea cu orice altă funcţie publică, indiferent care ar fi domeniul în care s-ar exercita aceasta şi natura funcţiei;

c) incompatibilitatea cu orice funcţie privată.

În ceea ce priveşte primul gen de incompatibilitate, menţionăm că Legiuitorul constituant a voit să detaşeze pe Preşedintele ţării de partizanatul politic. Această problemă ar căpăta proporţii sociale grave în condiţiile introducerii pluralismului politic, fără o practică parlamentară corespunzătoare anterioară. Un Preşedinte al republicii, care ar fi în acelaşi timp şi membrul unui partid politic, ar crea suspiciuni că sprijină acel partid sau îl favorizează în detrimentul altora.

Incompatibilitatea între mandatul de Preşedinte al României şi calitatea de membru al unui partid politic se întemeiază pe mai mulţi factori: este de presupus că menţinerea calităţii de membru al unui partid politic îl face pe Preşedinte dependent de programul formaţiunii politice respective. Preşedintele României trebuie să respecte o poziţie echidistantă faţă de interesele partizane ale partidelor politice, precum şi faţă de autorităţile publice constituite potrivit configuraţiei politice rezultate din alegerile parlamentare. Cum Parlamentul este structurat în majoritate şi opoziţie, se înţelege că Preşedintele României trebuie să rămână în afara jocului politic şi a disputelor între partidele parlamentare. În plus, Preşedintele României este, potrivit art. 80 din Constituţie, un arbitru între puterile statului şi între stat şi societate, iar în această calitate trebuie să fie imparţial şi neutru în raport cu interesele pe care le arbitrează. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate, prevăzută de art. 80 din Constituţie, impune imparţialitate din partea Preşedintelui României.

În ceea ce priveşte incompatibilitatea mandatului de Preşedinte cu statutul de membru al unui partid politic, menţionăm că Legiuitorul constituant a voit să detaşeze pe Preşedintele ţării de partizanatul politic. Această problemă ar fi căpătat proporţii sociale grave în condiţiile introducerii pluralismului politic în 1990 fără o practică parlamentară corespunzătoare anterioară. Un Preşedinte al republicii, care ar fi în acelaşi timp şi membrul unui partid politic, ar crea suspiciuni că sprijină acel partid sau îl favorizează în detrimentul altora. Se poate vorbi de aceleaşi suspiciuni

privind absenţa imparţialităţii şi în situaţia în care Preşedintele României se situează constant pe poziţiile unui partid politic împotriva altor partide[1]).

Se înţelege că persoana care candidează pentru funcţia de preşedinte şi care a fost declarată aleasă, va fi obligată să se retragă din partidul respectiv. Problema este *când*? În lumina prevederilor constituţionale, rezultă că preşedintele ales trebuie să renunţe public la calitatea sa de membru al unui partid politic, până în momentul depunerii jurământului.

Validarea mandatului său de către Curtea Constituţională nu pune în discuţie calitatea sa de membru al unui partid politic. În speţa evocată mai sus, candidatul la funcţia de preşedinte, al cărui mandat a fost validat, poate păstra calitatea de membru al unui partid, dar nu ulterior depunerii jurământului. Cu alte cuvinte, calitatea de membru al unui partid politic nu este un motiv de invalidare.

În cazul în care Preşedintele ales îşi menţine, în mod secret, calitatea de membru al unui partid politic, el poate fi, după părerea noastră, suspendat din funcţie, în condiţiile art. 95 din Constituţie.

Teoretic, poate să apară următoarea problemă: preşedintele în exerciţiu căruia i se interzice, practic, să se asocieze într-un partid politic, poate să candideze pentru un nou mandat, în condiţiile în care, potrivit art. 37 alin. (1) din Constituţie, au dreptul de a fi aleşi doar cetăţenii cărora nu le este interzisă asocierea în partide politice în condiţiile art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală?

Răspunsul comportă mai întâi precizarea că în cazul Preşedintelui există un text expres care îi interzice „asocierea" într-un partid politic. Este, mai degrabă, vorba de o incompatibilitate. Candidatul declarat ales poate renunţa, din variate motive, la mandatul prezidenţial, păstrându-şi calitatea de membru al partidului politic. Pe aceeaşi linie de gândire, Preşedintele în exerciţiu se poate asocia într-un partid, prezentându-şi demisia din funcţia prezidenţială.

Rezultă, aşadar, că în privinţa candidatului la preşedinţie, care este în acelaşi timp Preşedinte în exerciţiu, nu se aplică prevederile cuprinse în art. 35 alin. (1) din Constituţie. Tot atât de adevărat este şi faptul că Preşedintele în exerciţiu care şi-a anunţat candidatura pentru un nou mandat prezidenţial nu se poate asocia, potrivit art. 37 alin. (1) din Constituţie, într-un partid politic. Dacă ar recurge la această acţiune, ar fi pasibil de sancţiune în condiţiile art. 95 din Legea fundamentală.

În ceea ce priveşte al doilea gen de incompatibilitate, conceptul de funcţie publică este cel definit de dreptul administrativ: o funcţie în aparatul de stat central sau local, implicând exercitarea autorităţii de stat.

Nu intră în această categorie funcţiile ecleziastice. Rezultă deci că, între mandatul prezidenţial şi, să presupunem, funcţia de vicar, de mitropolit sau de episcop, nu ar exista incompatibilitate în condiţiile art. 84 din Constituţie. Într-o asemenea situaţie, s-ar aplica însă art. 29 alin. (5) din Constituţie, potrivit căruia „cultele religioase sunt autonome faţă de stat", întrucât ar putea fi vorba de confuzia între un cult religios şi instituţia prezidenţială.

---

[1]) Am arătat într-un lucrarea [*C. Ionescu*, Comentariul art. 80 în, *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituţia României. Comentarii şi explicaţii, op. cit., p. 837-859] că toţi Preşedinţii României şi-au asumat rolul unui „Preşedinte-mentor" al unui anumit partid politic.

Al treilea gen de incompatibilitate priveşte funcţiile private. Ca şi în privinţa funcţiilor publice, Legiuitorul constituant a prevăzut o interdicţie la fel de absolută: Preşedintele României nu poate exercita nicio funcţie privată, indiferent care ar fi natura acesteia sau domeniul de activitate. Această incompatibilitate nu împiedică însă persoana aleasă în funcţia de Preşedinte al României să desfăşoare ocazional activităţi artistice, publicistice sau de cercetare ştiinţifică, care ar presupune şi valorificarea rezultatelor acestora.

Conceptul de funcţie privată presupune, ca şi în cazul funcţiei publice, o prestaţie permanentă într-un cadru instituţional şi legal corespunzător. Activităţile private (artistice, ştiinţifice, literare ş.a.) nu se includ în conţinutul conceptului de „funcţie privată", deci nu constituie incompatibilităţi cu funcţia prezidenţială.

Secţiunea a 9-a. Regimul imunităţilor prezidenţiale

Constituţia a optat pentru un regim de imunitate, de tip parlamentar, a Preşedintelui României. Art. 84 alin. (2) din Constituţie, prevede în acest sens, că Preşedintele se bucură de imunitate şi de iresponsabilitate juridică pentru opiniile politice exprimate în timpul şi în legătură cu exercitarea mandatului său. Constituţia face, astfel, trimitere expresă la regimul juridic al independenţei opiniilor, aplicabil membrilor Parlamentului în art. 72 alin. (1) din Constituţie. Se poate observa că art. 84 alin. (2) din Constituţie comprimă într-un singur text regimul juridic general al imunităţii: inviolabilitatea şi lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

Instituţia juridică a imunităţii Preşedintelui nu îl absolvă pe acesta de orice răspundere pentru deciziile sale luate în exercitarea funcţiei, sau pentru acte ori acţiuni pe care le-ar iniţia ori realiza în afara funcţiilor sale constituţionale şi legale. În acest sens, menţionăm că dispoziţiile art. 95 şi 96 din Legea fundamentală reglementează formele răspunderi politice şi, respectiv, juridice (penale) pe care şi le poate asuma Preşedintele României.

Constituţia României consacră şi un regim de protecţie, de tip parlamentar, a Preşedintelui. Astfel, potrivit art. 84 alin. (2) din Constituţie, acesta se bucură de imunitate şi de neresponsabilitate juridică pentru opiniile politice exprimate în timpul şi în legătură cu exercitarea mandatului său. Constituţia face, astfel, trimitere expresă la regimul juridic al independenţei opiniilor, aplicabil membrilor Parlamentului. Se poate observa că art. 84 din Constituţie comprimă într-un singur text regimul juridic general al imunităţii: inviolabilitatea şi lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

În ceea ce priveşte conţinutul imunităţii Preşedintelui, Constituţia nu este – şi nici nu trebuie să fie – atât de precisă ca în privinţa imunităţii parlamentarilor. Regula generală instituită de Constituant este imunitatea, care are caracter permanent. Excepţia de la regula generală a imunităţii o constituie, aşa cum am arătat, instituţia

juridică a suspendării Preşedintelui României, potrivit art. 95 din Constituţie, precum şi punerea sub acuzare a acestuia, potrivit art. 96 din Constituţie.

În ceea ce priveşte conţinutul imunităţii Preşedintelui, Constituţia nu este – şi nici nu trebuie să fie – atât de precisă ca în privinţa imunităţii parlamentarilor. Regula generală instituită de constituant este imunitatea, care are caracter permanent. Excepţia de la regula generală a imunităţii o constituie instituţia juridică a suspendării Preşedintelui României, potrivit art. 95 din Constituţie, precum şi punerea sub acuzare a acestuia, potrivit art. 96 din Constituţie.

Imunitatea nu echivalează, după părerea noastră, cu exonerarea de răspundere pe plan politic a şefului statului, pentru modul în care îşi exercită atribuţiile ce îi revin în funcţia pe care o ocupă[1].

Evident, Preşedintele României nu poate fi reţinut, arestat, percheziţionat sau trimis în judecată penală pentru fapte săvârşite în legătură cu prerogativele prezidenţiale. Avem în vedere acele fapte şi acte prin care se materializează atribuţiile prezidenţiale, care sunt compatibile cu rolul şi funcţiile Preşedintelui. Dimpotrivă, încălcarea acestor prerogative ridică problema răspunderii şefului statului în funcţie de natura şi gravitatea faptelor ce i se impută.

În ceea ce priveşte aplicabilitatea, în cazul Preşedintelui României, a prevederilor art. 72 din Constituţie, lucrurile sunt foarte clare: şeful statului nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului prezidenţial. O asemenea lipsă de răspundere juridică a Preşedintelui, circumstanţiată exclusiv la opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului încredinţat de popor, pune însă o problemă practică: Preşedintele României poate fi audiat într-o comisie parlamentară în legătură cu evenimente, fapte despre care acesta şi-a exprimat opiniile politice? După părerea noastră, Preşedintele nu poate fi audiat în cadrul unor astfel de organisme parlamentare, întrucât Preşedintele României excede controlului parlamentar exercitat de comisiile Camerelor. Şeful statului poate da însă Parlamentului explicaţii privind faptele ce i se impută[2].

Secţiunea a 10-a. Răspunderea politică şi penală a Preşedintelui României

În legătură cu răspunderea şefului statului pentru modul în care îşi exercită prerogativele ce îi revin în această calitate, doctrina de drept constituţional şi constituţiile statelor moderne au stabilit două mari soluţii: în formele de guvernământ

---

[1] În acelaşi sens, a se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 215 şi *I. Deleanu*, op. cit., p. 16. Pentru o opinie contrară, a se vedea comentariul art. 84 alin. (2) din Constituţie în *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 192.

[2] A se vedea, în acest sens, Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

monarhice, șeful statului nu este responsabil juridic pentru actele pe care le-ar îndeplini în această calitate. Responsabilitatea, în acest caz, revine miniștrilor sau primului-ministru care, potrivit Constituției, au atribuția de a contrasemna actele monarhului. Această exonerare de răspundere are la bază principiul potrivit căruia *Regele nu poate face nimic rău.*

În formele de guvernământ republicane, Șefului statului îi revine o responsabilitate directă pentru modul în care își exercită mandatul. În ceea ce privește regimul politic instituit în republică nu are importanță, sub aspectul asumării ca atare a răspunderii, dacă acesta este prezidențial sau parlamentar. Doar forma răspunderii diferă, în funcție de caracterul prezidențial sau parlamentar al sistemului politic.

Constituția României aprobată prin referendum în 1991 a instituit, deopotrivă, o răspundere politică și juridică a Președintelui. Suportul constituțional al răspunderii politice a Președintelui României este art. 95 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Șeful statului poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. În jurisprudența sa, instanța constituțională a reținut că suspendarea din funcție a Președintelui României, a cărui legitimitate rezultă din votul electoratului, este o măsură foarte gravă având un caracter sancționator, astfel că gravitatea faptelor trebuie dovedită și stabilită cu rigoare și precizie[1)].

Răspunderea politică a Președintelui României cuprinde, practic, două faze distincte: răspunderea politică propriu-zisă, pe care Șeful statului și-o asumă în condițiile art. 95 alin. (1) din Constituție față de Camera Deputaților și Senat și o răspundere față de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Președintelui. Atragem atenția că cele două faze, deși sunt distincte, se presupun una pe alta. Ele sunt deci cumulative.

În legătură cu răspunderea Președintelui față de Camera Deputaților și Senat reunite în ședință comună, nu trebuie să se înțeleagă că șeful statului s-ar afla într-o poziție de subordonare față de Parlament. Cele două autorități publice au legitimități comparabile, dacă nu chiar identice, fiind alese de același corp electoral. Președintele își asumă o răspundere politică în fața Parlamentului, iar aceasta rezultă din inițiativa parlamentară a suspendării, din dezbaterea din plen a propunerii de suspendare, eventual din lucrările comisiei parlamentare care urmează să examineze gravitatea faptelor care i se impută Președintelui și din votul exprimat pentru aprobarea hotărârii de suspendare. Hotărârea de suspendare aprobată de Parlament este un act cu efecte juridice care încorporează o certă voință politică. Acesta este motivul pentru care considerăm că suspendarea din funcție a Președintelui României este o formă distinctă de răspundere a acestuia în fața organismului suprem reprezentativ al poporului român[2)].

[1)] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 266 din 21 martie 2007 (M.Of. nr. 322 din 14 mai 2007).

[2)] Pentru o opinie contrară, a se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 729. Profesorul Ion

Acest document exprimă o voinţă clară a unei majorităţi parlamentare. Suspendarea din funcţie a Preşedintelui este o putere proprie a Parlamentului, conferită de Adunarea Constituantă. Parlamentul este parte în această procedură în calitate de reprezentant suveran şi suprem al poporului român. După suspendare, Preşedintele îşi va continua răspunderea politică în faţa corpului referendar. Numai acesta îl poate absolvi de răspundere, socotindu-l nevinovat, sau îl poate sancţiona, votând pentru demiterea lui.

Suspendarea Preşedintelui României poate fi, însă, privită şi ca o instituţie juridică de sine stătătoare şi componentă a procedurii de demitere a şefului statului. Demiterea Preşedintelui României nu este prevăzută expres în Constituţie ca o formă de răspundere prezidenţială, ci este fie consecinţa măsurii suspendării urmată de un referendum de demitere, adică a răspunderii politice, fie a răspunderii juridice. Suportul constituţional al demiterii este art. 96 şi art. 95 alin. (3) din Legea fundamentală. În primul caz, este vorba de o demitere de drept, care operează ca efect al Constituţiei. Aceasta înseamnă că actul de demitere nu este adoptat sau luat de o anumită autoritate publică, ci este efectul constituţional al rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de condamnare a Preşedintelui României, prin care se constată vinovăţia acestuia, prin comiterea unui act de înaltă trădare.

Art. 96 alin. (4) din Constituţie prevede, în acest sens, că Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pronunţată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Instanţa Supremă nu pronunţă hotărârea de demitere a şefului statului, ci doar constată vinovăţia acestuia.

Constituţia nu prevede natura faptelor a căror comitere ar atrage declanşarea procedurii de suspendare a Şefului statului[1]. Ne însuşim aprecierea Curţii Constituţionale, potrivit căreia „o faptă, adică o acţiune sau inacţiune, prin care se încalcă prevederile Constituţiei este gravă prin raportare chiar la obiectul încălcării"[2].

Constituantul a precizat doar că ar fi vorba de fapte grave, prin care Preşedintele României încalcă prevederile Constituţiei. Gravitatea faptelor va fi apreciată de iniţiatorii procedurii de suspendare şi, în cazul declanşării acesteia, de cele două Camere. Din punct de vedere juridic, gravitatea unei fapte se apreciază în raport cu valoarea pe care o vatămă, precum şi cu urmările sale dăunătoare, produse sau potenţiale, cu mijloacele folosite, cu persoana autorului faptei şi, nu în ultimul rând, cu poziţia subiectivă a acestuia, cu scopul în care a săvârşit fapta[3].

Propunerea de suspendare din funcţia de Preşedinte poate fi iniţiată, potrivit art. 95 alin. (2) din Constituţie, de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi sena-

---

Deleanu consideră că „Preşedintele nu răspunde politic în faţa Parlamentului, ci în faţa corpului electoral".

[1] Curtea Constituţională a constatat că nu orice faptă de încălcare a prevederilor Constituţiei poate justifica suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, ci numai faptele grave, cu înţelesul complex pe care această noţiune îl are în ştiinţa şi în practica dreptului [Avizul Curţii Constituţionale nr. 1 din 5 aprilie 2007 (M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007)].

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

torilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui. Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului prevede, în art. 80 alin. (1), că propunerea de suspendare se depune concomitent la birourile permanente ale Camerelor Parlamentului. Constituţia recunoaşte dreptul Şefului statului de a da Parlamentului explicaţii cu privire la faptele ce i se impută. Aceste explicaţii pot fi verbale sau scrise. De asemenea, explicaţiile pot fi prezentate personal de Preşedinte sau transmise de acesta celor două Camere legislative.

Preşedintele care conduce şedinţa comună, după prezentarea propunerii de suspendare din funcţie şi ascultarea explicaţiilor Preşedintelui României, consultă deputaţii şi senatorii dacă datele existente sunt suficiente pentru a fi sesizată Curtea Constituţională, sau dacă este necesară constituirea unei comisii comune de anchetă. Hotărârea se ia cu majoritatea voturilor din numărul total al deputaţilor şi senatorilor.

În cazul în care s-a apreciat că datele sunt suficiente, propunerea de suspendare, însoţită de informaţiile necesare şi dovezile pe care se întemeiază, se trimite de îndată, de către preşedintele care a condus şedinţa comună, Curţii Constituţionale, spre consultare, menţionându-se şi termenul până la care aceasta trebuie să se pronunţe. Dacă membrii celor două Camere decid că nu este necesară constituirea unei astfel de comisii, propunerea de suspendare se înaintează Curţii Constituţionale, în calitatea sa de garant al respectării Constituţiei, în vederea emiterii de către aceasta a avizului consultativ în legătură cu propunerea de suspendare.

În termen de 24 de ore de la primirea avizului Curţii Constituţionale, Camerele Parlamentului se întrunesc în şedinţă comună, pentru a hotărî asupra propunerii de suspendare din funcţie.

La dezbateri este invitat şi Preşedintele României, căruia i se va da cuvântul, la cererea sa, oricând în timpul dezbaterilor, pentru a da explicaţii asupra faptelor ce i se impută. Hotărârea se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Votul este secret, prin bile.

În cazul în care s-a hotărât constituirea unei comisii comune de anchetă, raportul întocmit de aceasta se trimite, prin grija preşedinţilor celor două Camere, Curţii Constituţionale, spre consultare, în termen de 3 zile de la data depunerii raportului. Avizul cu privire la suspendarea din funcţie se emite, potrivit Legii nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată, de plenul acesteia, cu votul majorităţii judecătorilor. Preşedintele va fi încunoştinţat asupra datei fixate de Curtea Constituţională pentru dezbatere şi poate da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută.

Hotărârea adoptată de Parlament în cadrul procedurii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, se comunică acestuia, în termen de 48 de ore, sub semnătura preşedinţilor celor două Camere.

Dacă propunerea de suspendare din funcţie a fost aprobată, hotărârea se trimite şi Guvernului, în vederea iniţierii proiectului de lege privind organizarea şi desfăşurarea referendumului pentru demiterea Preşedintelui.

În cazul aprobării propunerii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României urmează să se declanşeze procedura de instituire a interimatului funcţiei prezidenţiale. Suspendarea Preşedintelui nu constituie o cauză a instituirii vacanţei prezidenţiale,

întrucât aceasta intervine în cazurile strict prevăzute de art. 96 din Constituţie: demisie; demitere din funcţie; imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor; deces.

Autoritatea publică competentă să constate existenţa împrejurărilor care justifică interimatul este Curtea Constituţională. Potrivit art. 44 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată, cererea pentru constatarea acestor împrejurări se face de preşedintele care a condus lucrările şedinţei comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate de ele, în şedinţă comună. Constatarea împrejurărilor respective se face de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor.

Dacă în urma referendumului organizat în temeiul art. 95 alin. (3) din Constituţie Preşedintele este demis, se instituie vacanţa funcţiei, urmând ca în termen de trei luni de la destituire, Guvernul să organizeze alegeri pentru un nou Preşedinte. Procedural, este esenţial să se instituie vacanţa, întrucât numai astfel este posibilă organizarea noilor alegeri prezidenţiale. Interimatul funcţiei nu poate continua, deşi, practic, funcţiile prezidenţiale vor fi exercitate potrivit art. 98 din Constituţie.

Ce se întâmplă, însă, dacă electoratul nu este de acord cu demiterea Preşedintelui suspendat? În literatura de specialitate s-a emis opinia că, în cazul în care electoratul a refuzat demiterea Preşedintelui, interimatul funcţiei acestuia, instituit în virtutea art. 98 alin. (1) din Constituţie încetează, iar Preşedintele suspendat îşi reia exerciţiul mandatului său[1)].

Suspendarea Preşedintelui României poate fi însă privită şi ca o instituţie juridică de sine stătătoare şi componentă a procedurii de demitere a şefului statului. Demiterea Preşedintelui României nu este prevăzută expres în Constituţie ca o formă de răspundere prezidenţială, ci este fie consecinţa măsurii suspendării urmată de referendum de demitere, adică a răspunderii politice, fie a răspunderii juridice. Suportul constituţional al demiterii este art. 96 şi art. 95 alin. (3) din Legea fundamentală.

În primul caz, este vorba de o demitere de drept, care operează ca efect al Constituţiei. Aceasta înseamnă că actul de demitere nu este adoptat sau luat de o anumită autoritate publică, ci este efectul constituţional al rămânerii definitive a hotărârii de condamnare a Preşedintelui României, prin care se constată vinovăţia acestuia, prin comiterea unui act de înaltă trădare.

Art. 96 alin. (4) din Constituţie prevede în acest sens că Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pronunţată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Instanţa Supremă nu pronunţă hotărârea de demitere a şefului statului, ci doar constată vinovăţia acestuia.

În al doilea caz, este vorba de efectul nemijlocit al referendumului organizat potrivit art. 95 alin. (3) din Constituţie.

În afara răspunderii politice a Preşedintelui României, Constituţia a prevăzut şi o răspundere juridică (penală) a acestuia. Art. 96 din Constituţie consacră procedura de *impeachement* care constă în punerea sub acuzare a Preşedintelui pentru „înaltă trădare". Constituţia nu defineşte conţinutul acesteia.

[1)] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 216.

Termenul de „înaltă trădare" a fost preluat din Constituţia Franţei, care nu conţinea nicio precizare referitoare la conţinutul unei astfel de fapte. Legislaţia penală utilizează în mod obişnuit noţiunea de trădare, ca o faptă penală de o gravitate extremă. Răspunderea preşedintelui de republică este în general o răspundere de natură politică, care poate avea, în funcţie de împrejurări determinate şi consecinţe juridice directe.

În cazul răspunderii reglementate în art. 96 din Constituţie, este clar că este vorba de o răspundere de natură penală, deşi Legea fundamentală nu are căderea de a reglementa o astfel de faptă, întrucât obiectul ei de reglementare îl constituie raporturile fundamentale de putere (raporturi politice prin definiţie).

Tocmai de aceea, competenţa ce revine Parlamentului în această privinţă, de a hotărî numai punerea sub acuzare a Preşedintelui, dacă consideră că faptele săvârşite de acesta depăşesc gravitatea faptelor prin care acesta ar încălca prevederile constituţionale este limitată la aspectele politice ale învinuirii aduse Preşedintelui. Camerele nu au nicio calificare de specialitate pentru a aprecia din punct de vedere judiciar temeinicia dovezilor aduse împotriva Preşedintelui şi gradul de vinovăţie a acestuia.

Aprecierea parlamentarilor privind faptele imputate Preşedintelui României este exclusiv politică. Tocmai de aceea Preşedintele beneficiază de prezumţia de nevinovăţie, dar totuşi, va fi suspendat din funcţie, deoarece asupra sa stăruie acuzaţia de a fi săvârşit o faptă extrem de gravă faţă de îndatoririle sale de şef al statului şi jurământul pe care l-a prestat în faţa Parlamentului.

Caracterul politic al răspunderii Preşedintelui, trebuia să fie un indiciu pentru legislatorii constituanţi, pentru a nu include un element de natură penală întemeiat şi constrâns de o seamă de principii de drept material şi de procedură, într-o ordine juridică constituţională. În condiţiile în care Codul penal nu conţinea infracţiunea de înaltă trădare, era ilegitim să-l acuzi pe Preşedintele României de săvârşirea unei fapte care nu exista ca atare. Pe de altă parte, nici suprema instanţă nu putea fi temeinic sesizată de către organul de urmărire penală, şi nici nu putea judeca pe Preşedinte pentru o faptă al cărui conţinut nu era normativizat. Camerele legislative nu aveau, aşa cum am mai spus, abilitarea constituţională să definească elementele constitutive ale unei astfel de fapte, mai ales că dacă ar fi făcut astfel într-o hotărâre, ar fi obligat instanţa supremă să accepte calificarea penală a unei fapte, de către un act normativ cu o forţă juridică inferioară legii.

Principiul separaţiei puterilor împiedică Parlamentul să facă judecăţi de valoare asupra calificării unei fapte ca întrunind elementele constitutive ale unei infracţiuni şi nici să dozeze gradul de vinovăţie al făptuitorului. Parlamentul este un organism politic în care interesele partizane ale partidelor parlamentare se soluţionează prin negocieri sau, în ultimă instanţă, prin vot. De vreme ce chiar Constituţia recunoaşte dreptul unei minorităţi parlamentare suficient de reprezentative să propună punerea sub acuzare a Preşedintelui României şi unei majorităţi absolute să decidă, este clar că votul final valorează el însuşi ca un indiciu pentru organul de urmărire penală referitor la fapta imputată Preşedintelui şi la vinovăţia acestuia. Organul de urmărire penală nu poate să ignore hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Preşe-

dintelui României. În fond, Constituţia acordă competenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie să soluţioneze această cauză.

Un element de noutate în privinţa aplicării art. 96 din Constituţie îl constituie Legea nr. 286/2009[1)] (Codul penal al României) care reglementează în art. 398 infracţiunea de înaltă trădare ca o formă agravantă a unor fapte penale determinate, dacă sunt săvârşite de către Preşedintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. Cât priveşte faptele penale care cad sub incidenţa art. 398 C.pen., acestea sunt trădarea (art. 394), trădarea prin transmitere de informaţii secrete de stat (art. 395), trădarea prin ajutarea inamicului (art. 396) şi acţiuni împotriva ordinii constituţionale.

Nu putem, însă, să nu observăm că prin calificarea unor fapte penale de drept comun ca devenind infracţiuni de înaltă trădare, dacă sunt săvârşite de Preşedintele României sau de membri ai Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, se diminuează rangul constituţional al motivului pentru care Preşedintele României ar putea fi pus sub acuzare. Fapta de care ar fi vinovat Preşedintele şi ar urma să răspundă juridic potrivit art. 96 din Constituţie nu trebuie să părăsească zona constituţională. Sigur, Preşedintele nu poate răspunde penal pentru o faptă de natură politică.

Răspunderea sa este antrenată de încălcarea unor atribuţii ce îi revin în această calitate, de nesocotirea sau batjocura valorilor naţionale fundamentale, a intereselor naţionale perene ale poporului român, pentru încălcarea gravă a jurământului prestat în faţa Parlamentului, pentru atitudine ostilă democraţiei constituţionale. Toate aceste fapte şi altele de aceeaşi natură şi de aceeaşi gravitate, îl fac pe Preşedinte nedemn în raport cu rolul său constituţional şi incompatibil cu funcţiile ce i le-a conferit Constituţia.

În opinia noastră termenul de „înaltă trădare" de provenienţă franceză are doar aparent o nuanţă penală. Aceasta a fost reacţia unanimă a doctrinei de specialitate din ţara noastră şi cred că a fost o eroare de apreciere. Considerăm că ar trebui să reflectăm la calificarea unei astfel de fapte. Penalul nu are ce căuta în sfera politicului. Dacă un demnitar săvârşeşte infracţiuni de drept comun, exersându-şi sau folosindu-se de atribuţiile sale de demnitate publică, este cu totul altceva. Demnitarul respectiv va comite o faptă penală şi va avea calitatea de infractor de drept comun, supunându-se rigorilor legale incidente. Chiar şi în sistemul constituţional francez pus în vigoare în 1958 Înalta Curte de Justiţie, competentă să-l judece pe Preşedintele Republicii în cazul săvârşirii de către acesta a unei fapte de înaltă trădare ar fi exercitat o „justiţie politică", contestabilă în chiar substanţa şi în legitimitatea principală a competenţei sale de judecată. Această Înaltă Curte de Justiţie este compusă dintr-un număr par de deputaţi şi senatori aleşi de Adunările reprezentative ai căror membri sunt aceştia.

La ultima revizuire constituţională, art. 68 din Constituţia Franţei a fost modificat, în sensul eliminării termenului de „înaltă trădare", şi înlocuirii sale cu „fapte grave" care îl fac pe Preşedintele Republicii nedemn, incompatibil, pe motive de moralitate politică şi civică cu înaltul său mandat.

[1)] Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009).

Propunem, *de lege ferenda*, eliminarea din Constituţie a art. 96, astfel încât răspunderea Preşedintelui României să rămână în sfera politică, chiar dacă antrenează şi efecte juridice. Textul art. 95 din Constituţie este suficient pentru a bara excesul de putere al Preşedintelui. Ca variantă de reglementare, ar fi posibil ca art. 95 să reglementeze ca o formă agravantă de răspundere politică a Preşedintelui, în cazul în care acesta s-ar face vinovat de fapte care îl fac nedemn faţă de rolul şi statutul său constituţional. Într-o astfel de ipoteză propunerea de demitere a acestuia ar putea fi iniţiată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor, iar demiterea să fie decisă de o Adunare Naţională formată din membrii celor două Camere şi preşedinţii consiliilor judeţene şi al municipiului Bucureşti, cu votul majorităţii membrilor acesteia.

Spre deosebire de Constituţia S.U.A., care a formulat pentru prima oară o asemenea procedură, Constituţia României a omis iniţial să precizeze procedura de iniţiere a punerii sub acuzare a Preşedintelui. Această procedură a fost inclusă în Regulamentul şedinţelor comune ale celor două Camere. Legea de revizuire a Constituţie a remediat acest neajuns.

Art. 96 alin. (2) din Constituţie prevede că propunerea de punere sub acuzare a Preşedintelui României poate fi iniţiată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor. Propunerea (de fapt, cererea de punere sub acuzare) trebuie să cuprindă descrierea faptelor care i se impută Preşedintelui şi încadrarea lor juridică (art. 74 din Regulamentul activităţilor comune a Camerei Deputaţilor şi Senatului). Procedura de punere sub acuzare a Preşedintelui României se declanşează pe baza unei cereri semnate de majoritatea deputaţilor şi senatorilor. Cererea trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate şi încadrarea lor juridică.

După primirea cererii de către birourile permanente, acestea vor informa neîntârziat Preşedintele României asupra cererii de punere sub acuzare. De vreme ce nici Constituţia, nici Codul penal ori o altă lege specială nu incriminează fapta de înaltă trădare, semnatarii propunerii nu au un text legal la care să racordeze fapta sau faptele de înaltă trădare, pentru a le încadra juridic. Ne aflăm într-o lacună de reglementare şi pe pragul unui exces de putere al semnatarilor propunerii, deoarece aceasta trebuie să-şi urmeze cursul procedural din momentul înregistrării sale.

Ca şi în cazul art. 95 din Constituţie, acţiunea se poate exercita într-un mod discreţionar de cei care numeric au dreptul să iniţieze această procedură. Dacă în privinţa aplicării art. 95 din Constituţie exista teoretic avizul consultativ al Curţii Constituţionale, în cazul art. 96, nici nu se mai cere avizul de specialitate al Curţii, deoarece în concepţia Adunării Constituante, o astfel de faptă nu ar fi de natură să contravină Constituţiei. O asemenea concluzie este logică, şi nu mai puţin absurdă[1)].

[1)] Dacă ţinem seama că textul art. 96 [art. 83 alin. (3) din proiectul de Constituţie] nu a fost dezbătut în Adunarea Constituantă, ci retrimis Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituţie pentru a fi examinat, iar Comisia l-a readus în plenul Constituantei doar pentru a fi votat, cu o simplă schimbare gramaticală, avem temeiul pentru revizuirea sa. A se vedea „rediscutarea art. 83 alin. (3) din proiectul de Constituţie, în Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 975.

Cererea de punere sub acuzare a Preşedintelui se depune de semnatari la Birourile permanente ale celor două Camere legislative pentru înregistrare. Înregistrarea oficială a documentului ar trebui făcută la secretarii generali ai Camerelor respective, care, desigur îl vor pune pe ordinea de zi a birourilor permanente reunite în şedinţă comună. Acestea îl vor informa neîntârziat pe Preşedintele României asupra cererii de punere sub acuzare.

După cum se poate observa, nu există niciun filtru în calea acestei proceduri. Singura condiţie pentru înregistrarea cererii de punere sub acuzare a Preşedintelui României este semnarea reală a acesteia de către majoritatea deputaţilor şi senatorilor. Aceasta este o condiţie formală, a cărei neîntrunire antrenează respingerea cererii de către cele două birouri permanente. Respingerea nu presupune un act oficial al acestora, fiind suficientă constatarea numărului insuficient de semnături. Existenţa unor semnături false sau a mai multor semnături identice nu are o relevanţă juridică în speţa care ne interesează.

Cele două birouri nu sunt competente să se pronunţe asupra dovezilor aduse de semnatari sau asupra încadrării juridice a faptelor. Birourile vor fixa o dată pentru convocarea Camerelor Parlamentului în şedinţă comună pentru a dezbate şi decide prin vot asupra cererii depuse. Preşedintele are dreptul să dea explicaţii cu privire la faptele ce i se impută. Atragem atenţia că procedura parlamentară de prezentare şi dezbatere a cererii de punere sub acuzare a Preşedintelui, precum şi prezentarea explicaţiilor de către sau în numele Preşedintelui, deşi conţin elemente de contradictorialitate, nu au caracter jurisdicţional.

În cadrul şedinţei comune a celor două Camere, preşedintele care conduce şedinţa aduce la cunoştinţa deputaţilor şi senatorilor conţinutul cererii de punere sub acuzare şi procedează la constituirea unei comisii de anchetă care, în termenul stabilit în şedinţa comună, prezintă un raport asupra celor constatate (art. 75 din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului). Prin urmare, constituirea unei comisii de anchetă este obligatorie, Parlamentul luând această decizie printr-o hotărâre.

În timpul dezbaterilor, Preşedintele poate interveni oricând pentru a da explicaţii în legătură cu faptele ce i s-au imputat, inclusiv asupra încadrării lor juridice. Dacă nu doreşte să se prezinte personal în faţa Parlamentului, Preşedintele poate să transmită explicaţii scrise punctual, sau chiar să-şi delege un reprezentant. Desigur, într-o asemenea situaţie, este dreptul Parlamentului de a încuviinţa reprezentarea Preşedintelui României de către unul dintre consilierii săi. Este posibil ca Preşedintele să dorească să fie reprezentat de unu sau mai mulţi parlamentari care vor expune explicaţiile pregătite în prealabil. Este adevărat, Preşedintele este liber să nu prezinte nicio explicaţie lăsând Parlamentul să decidă fără a cunoaşte şi poziţia sa faţă de acţiunea respectivă.

O problemă practică poate să apară, în cazul în care comisia de anchetă îl invită pe Preşedinte la lucrările sale pentru a da explicaţii, sau pentru a afla poziţia acestuia. O asemenea invitaţie nu este exclusă de Constituţie. Şi în privinţa suspendării, şi în cea a punerii Preşedintelui sub acuzare textele constituţionale precizează că Preşedintele poate da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută. Art. 95 şi 96 din

Constituţie conţin un text identic aplicabil celor două proceduri. Aşadar, nimic nu împiedică comisia de anchetă să-l invite pe Preşedinte la lucrările acesteia. Este adevărat, Preşedintele nu este obligat să se prezinte nici în plenul Parlamentului, nici la lucrările unei comisii.

Curtea Constituţională a dat însă, propria sa interpretare textelor constituţionale (pentru a pronunţa o decizie de speţă în timpul mandatului preşedintelui Ion Iliescu) stabilind că „... Preşedintele României poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare, în condiţiile art. 96 din Constituţie, numai de Camera Deputaţilor şi Senat, în şedinţă comună, cu votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor. De asemenea, el poate fi suspendat din funcţie în condiţiile art. 95 din Constituţie, de Camera Deputaţilor şi Senat, în şedinţă comună, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, iar eventualele explicaţii privind faptele ce i se impută pot fi date Parlamentului şi nu unei comisii"[1].

În situaţia în care comisia de anchetă constată că dovezile aduse de semnatarii cererii de punere sub acuzare a Preşedintelui sunt neconcludente, va propune parlamentului respingerea prin vot a acesteia. În literatura de specialitate s-a apreciat că într-o astfel de situaţie nimic nu împiedică Parlamentul să adopte o hotărâre de întrerupere a procedurii[2]. Nu împărtăşim acest punct de vedere. Dacă Parlamentul a fost sesizat, este obligatoriu ca procedura să fie finalizată, eventual cu respingerea cererii. Este inadmisibil să se întrerupă o procedură parlamentară declanşată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor, printr-o hotărâre votată de majoritatea parlamentarilor prezenţi la şedinţă.

Chiar Parlamentul poate ajunge la concluzia că acuzele aduse Preşedintelui sunt neserioase sau netemeinice ori că explicaţiile prezentate de Preşedinte sunt de natură să înlăture încadrarea juridică a faptelor care a fost făcută de semnatarii cererii. Evident, într-o astfel de situaţie, cererea va fi respinsă de membrii Parlamentului.

În termen de 48 de ore de la depunerea raportului comisiei de anchetă, la Birourile permanente Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în şedinţă comună pentru a dezbate cererea de punere sub acuzaţie a Preşedintelui, în lumina raportului comisiei de anchetă. Aceasta poate propune Parlamentului, prin raportul depus, votarea cererii sau, după caz, respingerea acesteia. În plen se poate hotărî întocmirea unui raport suplimentar, sau pur şi simplu exprimarea unui vot. La încheierea dezbaterilor cererea este supusă votului secret exprimat prin bile.

Dacă se hotărăşte punerea sub acuzare a Preşedintelui României, Parlamentul sub semnătura preşedinţilor celor două Camere solicită de îndată Procurorului General de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie să sesizeze Înalta instanţă.

Sesizarea Parchetului de pe lângă Înalta Curtea de Casaţie şi Justiţie finalizează o procedură parlamentară, dar nu deschide alta, de natură să verifice temeinicia dovezilor pe care se sprijină hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Preşedintelui. Organul de urmărire penală nu se interferează în raporturile constituţionale

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2] *Şt. Deaconu*, Câteva aspecte de natură constituţională privind răspunderea Preşedintelui României, în Dreptul nr. 12/2007, p. 43.

dintre Parlament şi Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, la care face trimitere art. 96 din Constituţie. Alin. (4) al acestui articol prevede sec doar competenţa instanţei supreme să judece.

Prin urmare, organul de urmărire penală joacă doar rolul unui agent de legătură instituţională între cele două autorităţi. Problemele mai complicate pot să apară dacă instanţa supremă consideră că unele probe nu sunt suficient de concludente, că se impune completarea dosarului, audierea unor martori, parcurgerea altor proceduri judiciare, care presupun o cercetare penală mai amănunţită. Dosarul nu poate fi retrimis pentru completare la Parlament.

Ipotetic, poate fi sesizată Curtea Constituţională de Preşedintele României, instanţă, procuror sau de Avocatul Poporului în temeiul art. 164 lit. e) din Constituţie. Ne întrebăm ipotetic cum se va finaliza procedura în faţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă Curtea Constituţională va constata că dispoziţiile legale de care depinde soluţionarea judecăţii sunt neconstituţionale? Asemenea întrebări ipotetice pot fi multiplicate, iar răspunsurile pot fi un temei suplimentar pentru revizuirea art. 96 din Constituţie.

Hotărârea de punere sub acuzare adoptată de Parlament este un act care închide procedura la nivelul Parlamentului. Hotărârea nu poate avea semnificaţia de ridicare a imunităţii prezidenţiale, deoarece aceasta vizează opiniile politice şi voturile Preşedintelui, ori exprimarea unei opinii politice nu poate să echivaleze cu fapta de înaltă trădare. Nici nu se pune problema ca Preşedintele să răspundă pentru opiniile sale politice. Însăşi ideea de ridicare a imunităţii Preşedintelui ni se pare nepotrivită pentru că ar însemna negarea afirmaţiei constituţionale din art. 84 alin. (2) din Constituţie, raportată la art. 72 alin. (1) din aceeaşi Lege fundamentală.

Hotărârea Parlamentului se publică în Monitorul Oficial şi se transmite spre cunoştinţă Preşedintelui României şi Curţii Constituţionale în vederea constatării împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte al României. De la data punerii sub acuzare şi până la data demiterii sale, Preşedintele este suspendat de drept [art. 96 alin. (3) din Constituţie].

Competenţa de judecată revine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Preşedintelui României poate fi atacată la Curtea Constituţională, potrivit art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată. În tăcerea legiuitorului, pe rolul Curţii Constituţionale se va afla hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare a Preşedintelui, iar Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie ar fi deja sesizată cu judecarea Preşedintelui ca urmare a unei hotărâri parlamentare, a cărei constituţionalitate este contestată. Soluţia raţională care s-ar impune într-o astfel de situaţie ar fi suspendarea judecăţii în faţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

La data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pronunţată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Preşedintele este demis de drept şi urmează să se declanşeze procedura de instituire a vacanţei prezidenţiale. Ca şi în cazul referendumului, prevăzut în art. 95 alin. (3) din Constituţie, este posibil ca instanţa supremă să constate nevinovăţia Preşedintelui. În această situaţie ipotetică, în tăcerea Constituan-

tului, considerăm că Președintele exercită în continuare mandatul încredințat de popor. În fond, Președintele beneficiază de principiul prezumției de nevinovăție.

O ipoteză de școală este posibilă: ce se întâmplă în situația în care Președintele României aflat la începutul celui de-al doilea mandat este pus sub acuzare, iar hotărârea supremei instanțe prin care se constată nevinovăția sa este pronunțată la încheierea mandatului prezidențial prevăzut în Constituție. În toată această perioadă Președintele are statutul președintelui suspendat, fiind pus în imposibilitatea de a-și mai exercita atribuțiile.

Într-o atare situație, Președintele în cauză nu și-a putut exercita mandatul până la sfârșitul duratei acestuia de 5 ani, dar potrivit Constituției nu ar mai avea dreptul să candideze a treia oară. Sunt temeiuri de logică juridică că Președintele, deși ales în al doilea mandat, a fost împiedicat formal să-l îndeplinească, de hotărârea Parlamentului de punere a sa sub acuzare. Cum hotărârea Parlamentului a fost practic infirmată de către Înalta Curte de Casație și Justiție, care a constatat nevinovăția Președintelui României, cel în cauză va susține că nu și-a îndeplinit în întregime cel de-al doilea mandat și că are vocația de a candida pentru un nou mandat.

Oricum, și această situație ipotetică nu are o reglementare constituțională explicită, ceea ce arată că soluția Adunării Constituante găsită pentru formularea art. 96 din Constituție este vulnerabilă. Iată și o altă ipoteză: președintele României este pus sub acuzare în ultimul an al mandatului. Din acte motiv se instituie vacanța funcției, iar în condițiile art. 97 alin. (2) din Constituție se organizează alegeri pentru un nou Președinte. În acest timp Președintele pus sub acuzare, care beneficiază de prezumția de nevinovăție, este judecat de instanța supremă care după 2 ani de la începerea mandatului noului Președinte ales al republicii, constată nevinovăția celui pus sub acuzare. Acesta nu mai poate să să-și reia mandatul, întrucât în funcția de Președinte al României se află o persoană aleasă în mod democratic și care își exercită mandatul în mod legitim. Nici Constituția, nici principiile de drept nu oferă o soluție facilă, deși scenarii pot fi făcute.

Acesta este motivul pentru care considerăm că procedura demiterii Președintelui României din funcție ar trebui regândită și simplificată. În opinia noastră, nici demiterea Președintelui ca urmare a unei hotărâri pronunțate de o instanță a puterii judecătorești nu are o acoperire teoretică, deoarece, potrivit principiului separației puterilor, puterea judecătorească ar trebui exclusă dintr-o astfel de procedură.

În ceea ce privește răspunderea președintelui interimar, Constituția prevede în art. 99 că, dacă persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României săvârșește fapte grave, prin care se încalcă prevederile Constituției, se aplică art. 95 și 98 din Legea fundamentală.

Nu se prevede însă ce se întâmplă dacă președintele interimar ar comite fapte ce ar cădea sub incidența art. 96 din Constituție. O asemenea omisiune nu poate fi interpretată, însă, după părerea noastră, ca exonerare a președintelui interimar de răspundere penală.

Secţiunea a 11-a. Atribuţiile Preşedintelui României

Natura juridică, rolul şi funcţiile instituţiei prezidenţiale impun ca atribuţiile acesteia să fie prevăzute, în primul rând, în Constituţie. Atribuţiile Preşedintelui României stabilite în Constituţie privesc, prin excelenţă, raporturi de drept public, fie de drept constituţional, internaţional sau de drept administrativ. Exercitând astfel de atribuţii, Preşedintele României acţionează ca autoritate statală, reprezentând statul român. Primatul Constituţiei în ceea ce priveşte stabilirea atribuţiilor Preşedintelui României nu împiedică însă ca, prin legi speciale, să se prevadă şi alte atribuţii, evident, de o importanţă socială mai mică decât prerogativele sale constituţionale cuprinse în Legea fundamentală[1)].

Întrucât exercitarea atribuţiilor prezidenţiale trebuie să se desfăşoare într-un cadru organizatoric legal, prin Legea nr. 47/1994 modificată prin O.U.G. nr. 1/2001 s-a prevăzut organizarea şi funcţionarea administraţiei prezidenţiale ca instituţie publică cu personalitate juridică. Potrivit art. 1 alin. (2) din lege, prin administraţie prezidenţială se înţelege totalitatea serviciilor aflate în subordinea Preşedintelui României pentru îndeplinirea atribuţiilor sale.

Înţelegerea mai clară a atribuţiilor prezidenţiale presupune clasificarea acestora potrivit anumitor criterii. Unii autori folosesc drept criteriu condiţiile de exercitare a atribuţiilor respective[2)]. Potrivit acestui criteriu atribuţiile Preşedintelui României pot fi clasificate în două mari categorii: a) atribuţii pentru a căror exercitare actele sau faptele Preşedintelui sunt supuse unor condiţii exterioare (aprobarea Parlamentului, contrasemnarea decretelor emise de şeful statului, consultarea cu alte organisme sociale); b) atribuţii pentru exercitarea cărora, actele sau faptele Preşedintelui nu sunt supuse niciunei condiţii exterioare.

Alţi autori clasifică atribuţiile Preşedintelui după criteriile conţinutului acestor atribuţii[3)]. Potrivit criteriului menţionat distingem: a) atribuţii privind legiferarea; b) atribuţii privind organizarea şi funcţionarea puterilor publice; c) atribuţii privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorităţi publice; d) atribuţii în domeniul apărării ţării şi asigurării ordinii publice; e) atribuţii în domeniul politicii externe; f) alte atribuţii.

Această clasificare are, pe lângă suportul doctrinar, şi un suport formal, constând în diferite texte constituţionale care grupează, ele însele, unele atribuţii ale şefului statului în funcţie de domeniul în care acestea se exercită[4)].

În ceea ce ne priveşte, ne raliem primei clasificări a atribuţiilor prezidenţiale, în funcţie de regimul lor juridic[5)].

[1)] Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui României, republicată (M.Of. nr. 372 din 18 mai 2017), prevede, astfel, că Preşedintele aprobă Regulamentul de organizare şi funcţionare a Administraţiei prezidenţiale [art. 2 alin. (1)], numeşte şi eliberează din funcţie pe consilieri prezidenţiali [art. 4 alin. (1)].

[2)] *I. Deleanu*, op. cit., p. 219.

[3)] *I. Muraru*, op. cit., p. 219.

[4)] A se vedea, de pildă, art. 91 şi art. 92 din Constituţia României.

[5)] A se vedea, pentru detalii, *I. Deleanu*, op. cit., p. 219-225.

§1. Atribuţii prevăzute în Constituţie pentru exercitarea cărora Preşedintele „cooperează" cu alte autorităţi publice

a) Atribuţii care implică aprobarea sau consultarea Parlamentului:

- Declararea, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, a mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate. În cazuri excepţionale, hotărârea Preşedintelui de mobilizare se pune în aplicare imediat, fiind supusă ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare [art. 92 alin. (2)];

În afara situaţiilor expres prevăzute în art. 92 din Constituţie, când Preşedintele României ia decizii în domeniul apărării cu aprobarea prealabilă sau ulterioară a Parlamentului, prin legi speciale s-au conferit şefului statului prerogative de ordin constituţional constând, de pildă, în solicitarea adresată Parlamentului de a aproba participarea unor unităţi militare, de jandarmi sau de poliţie la acţiuni în afara teritoriului naţional, în cadrul unor forţe internaţionale destinate menţinerii păcii sau în scopuri militare.

În toate cazurile, solicitările adresate de Preşedintele României Parlamentului nu au invocat temeiul constituţional, ci numai dispoziţii din legi speciale care prevedeau trimiterea de trupe în afara teritoriului naţional. Socotim că temeiul constituţional al unei asemenea prerogative a şefului statului este art. 80 alin. (1) din Constituţie, conform căruia Preşedintele României reprezintă statul român. Într-adevăr, în fiecare caz în parte se solicită fie „participarea României", fie „participarea armatei României" cu contingente de militari, în afara teritoriului naţional.

- Instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă în întreaga ţară ori în unele unităţi administrativ-teritoriale. În acest caz, aprobarea Parlamentului este ulterioară adoptării măsurii respective [art. 93 alin. (1)].

- Cere poporului, după consultarea Parlamentului, să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional (art. 90).

b) Atribuţii care necesită contrasemnarea actelor emise de Preşedinte, de către Primul-ministru:

- Încheie tratate internaţionale, în numele României, negociate de Guvern şi le supune spre ratificare Parlamentului [art. 91 alin. (1)].

- La propunerea Guvernului, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice [art. 91 alin. (2)].

- Declararea, cu aprobarea Parlamentului, a mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate [art. 92 alin. (2)].

- Ia măsuri pentru respingerea agresiunii armate împotriva ţării [art. 92 alin. (3)].

- Conferă decoraţii şi titluri de onoare [art. 94 lit. a)].

- Acordă graţierea individuală [art. 94 lit. d)].

Contrasemnarea decretelor prin care Preşedintele României exercită atribuţiile respective este o condiţie de valabilitate a acestora. De asemenea, prin contrasemnarea decretelor de către Primul-ministru, Guvernul îşi asumă răspunderea politică pentru conţinutul lor.

c) Atribuţii a căror exercitare implică conlucrarea directă a Preşedintelui României cu alte autorităţi publice:

- Desemnarea unui candidat pentru funcţia de Prim-ministru [art. 85 alin. (1)].
- Numeşte Guvernul, pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art. 85 alin. (1)].
- Revocă şi numeşte, la propunerea Primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului [art. 85 alin. (2)].
- Dizolvă Parlamentul [art. 89 alin. (1)].
- Iniţiază revizuirea Constituţiei [art. 150 alin. (1)] ş.a.

§2. Atribuţii prevăzute în Constituţie pentru exercitarea cărora Preşedintele nu solicită „concursul" altor autorităţi publice

- cere convocarea, în sesiune extraordinară, a Camerei Deputaţilor şi Senatului [art. 66 alin. (2)];
- adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii (art. 88);
- promulge legile votate de Parlament [art. 77 alin. (1)];
- cere reexaminarea legii, înainte de promulgare [art. 77 alin. (2)];
- numeşte trei judecători ai Curţii Constituţionale [art. 142 alin. (2)];
- solicită Curţii Constituţionale să soluţioneze conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice [art. 146 lit. e)].

Secţiunea a 12-a. Actele Preşedintelui României

§1. Decretele emise de Preşedintele României şi natura lor juridică

Art. 100 din Constituţie prevede că în exercitarea atribuţiilor sale, Preşedintele României emite decrete. În exercitarea acestor atribuţii, Preşedintele emite decrete, dar şi alte acte producătoare de efecte juridice şi, după caz, de efecte exclusiv politice. Nu este mai puţin adevărat că pentru exercitarea altor atribuţii, Preşedintele României nu emite niciun fel de act. Astfel, consultarea Guvernului potrivit art. 86 din Constituţie nu este precedată de vreun act special care să fie semnat de şeful statului.

În exercitarea atribuţiei prevăzute la art. 86 din Constituţie, Preşedintele României va adresa, desigur, prim-ministrului o cerere în care va indica obiectul consultării sau, după caz, miniştrii responsabili pentru domeniul vizat. Nici participarea sa la şedinţele Guvernului nu presupune emiterea vreunui act special. Cel mult, Preşedintele după consultarea Guvernului sau după ce a participat la o şedinţă a acestuia poate face o declaraţie de presă, dar documentul care ar cuprinde declaraţia respectivă nu este de natură să producă efecte juridice, ci cel mult să exprime opiniile Preşedintelui României rezultate din întâlnirile sale cu membrii Cabinetului.

Este o cerință firească, ce decurge din principiul cooperării și colaborării instituționale a autorităților publice și al loialității acestora față de prevederile Constituției ca actele juridice ale Președintelui României, prin care acesta își exercită atribuțiile în raport cu alte instituții publice, să capete o haină solemnă, și o formă legală, indiferent dacă sunt sau nu publicate în Monitorul Oficial.

S-a spus în literatura de specialitate că mesajele, cererile și sesizările făcute de Președintele României sunt acte al căror caracter juridic derivă din faptul că ele nu pot fi refuzate de autoritățile publice cărora le sunt adresate[1]. Avem aici, desigur, în vedere acele cereri și sesizări formulate în concordanță cu atribuțiile constituționale și legale ce revin Președintelui României.

Prin urmare, deși Constituția lasă să se înțeleagă că toate atribuțiile Președintelui României s-ar finaliza prin emiterea unor decrete, în realitate, sunt și atribuții constituționale și legale în exercitarea cărora Președintele transmite mesaje, sau alte documente, care prin natura lor sunt acte juridice de procedură, în sensul că sesizează alte instituții publice. Ne referim aici la Curtea Constituțională, care poate fi sesizată de Președintele României în legătură cu neconstituționalitatea unei legi, înainte de a fi promulgată de șeful statului sau cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională. În literatura de specialitate s-a susținut că sesizarea de către Președinte a Curții Constituționale ar fi un simplu fapt material, care produce un efect juridic: obligarea Curții Constituționale să pronunțe o decizie[2].

Dacă definim strict faptul material cu o acțiune a omului, opinia evocată este corectă. Să nu omitem însă, că sesizarea Curții Constituționale se face printr-un document care în afara valorii sale de act procedural prin care se pune în mișcare acțiunea de contencios constituțional, conține motivația argumentată a obiecției de neconstituționalitate a unei legi sau, după caz, a existenței unui conflict juridic de natură constituțională, pe care Președintele României îl aduce spre soluționare în fața Curții Constituționale.

De asemenea, Președintele României poate cere Camerelor Parlamentului să reexamineze o lege pe care forul legislativ i-a trimis-o spre promulgare. Cererea de reexaminare este un act juridic procedural și nu un fapt material, prin care Președintele își exprimă voința juridică ca o anumită lege adoptată de Parlament să fie supusă unei noi proceduri legislative. Cererea de reexaminare a unei legi adresată de Președinte Parlamentului, are semnificația unui act solemn de învestire a acestuia, să reia procedura legislativă de dezbatere și adoptare a unei legi, fixând, totodată, și competența de reexaminare a legii respective.

Parlamentul este astfel învestit cu derularea unei proceduri de reexaminare care vizează strict obiecțiile aduse legii de către Președintele României. Același autor arată în mod just că primirea în audiență de către Președintele României a unui ambasador sau, adăugăm noi, a unui membru al Guvernului, ori întâlnirile șefului statului

---

[1] *I. Vida*, Puterea executivă și administrația publică, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 67.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 280.

cu reprezentanţi ai partidelor politice parlamentare sunt operaţiuni administrative care nu produc ele însele efecte juridice. În calitatea sa de comandant suprem al forţelor armate, Preşedintele are dreptul de a desfăşura sau ordona operaţiuni administrative, acestea având efecte juridice în plan organizatorico-militar. Semnarea de către Preşedinte a unui tratat internaţional are semnificaţia unui fapt sau a unei operaţiuni administrative materiale de natură să producă efecte juridice scontate.

În stabilirea naturii juridice a decretelor prezidenţiale trebuie pornit de la locul instituţiei Preşedintelui României în arhitectura constituţională consacrată de principiul separaţiei celor trei puteri în stat. În concordanţă cu acest principiu, Preşedintele este un organism prin care se exercită puterea executivă. Atribuţiile acestuia vizează punerea în aplicare a dispoziţiilor Constituţiei, ca act de voinţă constituantă şi a legilor prin care Preşedintelui României i se conferă roluri determinate. Ca atare, decretele sunt, din punct de vedere al naturii lor juridice, acte administrative prin care se manifestă voinţa unilaterală a şefului statului de producere a anumitor efecte juridice pe seama altor subiecte de drept, autorităţi publice, alte entităţi, inclusiv, persoane juridice.

Este o legătură esenţială între atribuţiile constituţionale şi legale ale Preşedintelui României şi decrete pe care acesta le emite, în sensul că orice decret prezidenţial trebuie să concretizeze o atribuţie determinată. Avem aici în vedere doar atribuţiile care se finalizează întotdeauna prin emiterea unui decret prezidenţial.

Prin urmare, se poate observa că textul art. 100 alin. (1) din Constituţie are o formulare categorică atunci când precizează că atribuţiile prezidenţiale se realizează prin emiterea unor decrete. Aşa cum am arătat, dacă analizăm cu atenţie textele constituţionale referitoare la funcţiile şi prerogativele şefului statului, vom observa, din redactarea utilizată de Adunarea Constituantă, că Preşedintele face, între altele, anumite numiri în funcţii publice de autoritate, adresează Parlamentului mesaje şi unele cereri, sesizează Curtea Constituţională potrivit art. 146 lit. a) şi lit. e) din Constituţie, declară mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate, dizolvă Parlamentul, acordă graţierea individuală, se consultă cu Guvernul şi participă la şedinţele acestuia, etc. Toate aceste atribuţii se finalizează prin emiterea unor acte juridice prin care se produc anumite efecte juridice.

Din categoria actelor juridice emise de Preşedintele României, fac parte, în afară de decrete, mesajele obligatorii transmise de şeful statului în îndeplinirea unor atribuţii în domeniul apărării [potrivit art. 92 alin. (3) din Constituţie], cererile adresate de Curţii Constituţionale potrivit art. 146 lit. a) şi lit. e) din Constituţie, precum şi cele prin care solicită reexaminarea unei legi înainte de a o promulga. Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului prevede în art. 43 că o astfel de cerere de reexaminare a unei legi, adoptată în şedinţa comună a Camerelor legislative, se transmite Parlamentului printr-un mesaj motivat. Exprimarea din regulament nu este corectă, fiind vorba în realitate, de o cerere de reexaminare.

Decretele prezidenţiale pot fi normative, atunci când conţin norme juridice general-obligatorii şi impersonale, având şi o aplicabilitate repetată şi individuale, când vizează producerea anumitor efecte juridice pe seama unor persoane determinate. Decretele prin care se conferă decoraţii sau se acordă grade militare ori se

acordă grațierea unor persoane, precum și cele prin care se fac numiri în funcții publice, sunt acte juridice individuale.

Decretul Președintelui României prin care acesta declară mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate, ori instituie starea de asediu sau starea de urgență au un caracter normativ evident. În asemenea conjuncturi excepționale, Președintele României poate emite atât decrete normative, cât și decrete individuale, și unele și altele fiind motivate de aplicarea art. 92 și a art. 93 din Legea fundamentală. În aplicarea acelorași articole, Președintele poate nu numai să emită decrete (normative și individuale), dar poate să se adreseze cetățenilor țării printr-un apel, cerându-le un anumit comportament în concordanța cu gravitatea măsurilor la care recurge. Constituția impune imperativ cerința publicării decretelor prezidențiale în Monitorul Oficial, ca o condiție formală a existenței acestor acte juridice.

Președintele României își asumă deopotrivă o răspundere politică și juridică pentru emiterea decretelor prezidențiale, chiar și pentru cele care sunt în mod obligatoriu supuse contrasemnării de către prim-ministru și pentru care acesta poate fi făcut direct răspunzător în fața Parlamentului.

În privința atribuțiilor Președintelui României, este de observat că Legea fundamentală nu interzice ca prin lege specială să-i fie prevăzute și atribuții legale determinate și cu această ocazie, Parlamentul să stabilească specii de acte juridice administrative și chiar politice prin care să se concretizeze atribuțiile respective[1]). În cadrul unor raporturi juridice interne reglementate de Legea nr. 47/1994 privind Administrația Prezidențială, Președintele semnează alte acte juridice, cum ar fi decizii de numire în anumite funcții publice.

În literatura de specialitate s-a subliniat că decretele emise de Președintele României au următoarele caracteristici:

a) sunt manifestări unilaterale de voință ale Președintelui în scopul de a produce efecte juridice;

b) sunt emise în procesul exercitării atribuțiilor prevăzute în Constituție și legi speciale;

c) anumite decrete, menționate în art. 100 alin. (2) din Constituție, sunt supuse condiției prealabile de consemnare a lor de către prim-ministru;

d) decretele se publică în Monitorul Oficial, Partea I, ca o condiție de existență a acestora;

e) decretele sunt executorii din momentul publicării lor în Monitorul Oficial sau de la data menționată expres chiar în decretul respectiv[2]).

În afară de decrete, Președintele emite și anumite acte politice. Sintagma „act politic „semnifică aici lipsa vocației acestor acte de a produce efecte juridice. Ne însușim opinia susținută în literatura de specialitate, potrivit căreia actele politice emise de Președintele României conțin o manifestare de voință destinată să producă

---

[1]) În același sens, *T. Drăganu*, op. cit., p. 281 și *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2005, p. 323.

[2]) A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 744.

un efect social, fără a genera obligaţii în sarcina unor subiecte de drept a căror nerespectare să atragă forţa de constrângere a puterii de stat[1]. Constituţia nu le menţionează expres, cu excepţia mesajului. Art. 88 din Legea fundamentală conferă dreptul Preşedintelui de a adresa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii.

Constituţia a lăsat la latitudinea Preşedintelui României să recurgă la această procedură constituţională, inclusiv, să aleagă momentul şi obiectul mesajului. Din momentul în care sunt adresate Parlamentului, mesajele nu pot fi refuzate, ele parcurgând în mod obligatoriu o procedură solemnă prevăzută în Regulamentul activităţilor comune ale celor două Camere legislative. Aceste mesaje pot fi transmise personal de Preşedinte sau prezentate de un reprezentant legitim al Preşedintelui, referindu-ne în acest sens, fie la purtătorul său de cuvânt, fie la unul dintre consilierii prezidenţiali. Poziţia înaltă a Preşedintelui României îl obligă protocolar, pe acest să-şi prezinte personal mesajele în faţa Parlamentului.

Aceste acte au caracter politic şi exprimă poziţia Preşedintelui României faţă de problemele respective. Nu este vorba, după părerea noastră, de o voinţă politică, întrucât Preşedintele nu are această vocaţie, nu poate avea un program politic în sensul curent al acestui termen, el nefiind un reprezentant al poporului, deşi este ales prin vot popular.

Mesajele adresate de Preşedintele României în temeiul art. 88 din Constituţie nu sunt supuse dezbaterii parlamentare, Forul legislativ având doar obligaţia constituţională de a-l primi[2]. În schimb, mesajele la care face referire art. 92 alin. (3) din Constituţie au neîndoielnic caracter juridic, Preşedintele având deopotrivă a răspundere politică şi juridică pentru emiterea lor, potrivit art. 95 sau art. 96 din Constituţie. Nu mai vorbim de faptul că aceste mesaje încorporează atribuţii ale preşedintelui în domeniul apărării ţării împotriva unei agresiuni militare străine. După caz, Preşedintele poate în astfel de circumstanţe excepţionale să transmită mesaje ori apeluri, adresate populaţiei sau autorităţilor administraţie publice centrale şi locale.

§2. Semnificaţia contrasemnării decretelor Preşedintelui României de către primul-ministru

Alin. (2) al art. 100 din Constituţie prevede că decretele emise de Preşedintele României în exercitarea atribuţiilor sale prevăzute în art. 91 alin. (1) şi (2), art. 92 alin. (2) şi (3), art. 93 alin. (1) şi art. 94 lit. a), b) şi d) se contrasemnează de prim-ministru. Toate celelalte decrete emise de Preşedintele României nu au nevoie de acceptul prim-ministrului pentru a produce efecte juridice, singura condiţie pentru valabilitatea lor fiind publicarea în Monitorul Oficial. Contrasemnarea unui decret prezidenţial de către prim-ministru este o condiţie de validitate a actului emis de şeful

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 280.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 87 din 30 septembrie 1994 (M.Of. nr. 69 din 16 martie 1994).

statului. În absența contrasemnăturii, decretul Președintelui, chiar dacă este publicat în Monitorul Oficial, nu are nicio valoare și prin urmare nu va putea produce efectele juridice scontate. Primul-ministrul își asumă o răspundere politică în fața Parlamentului pentru contrasemnătura sa pusă pe decretul prezidențial.

Este o prerogativă constituțională a premierului de a contrasemna un decret al Președintelui României. Prin urmare, premierul poate refuza motivat să contrasemneze un decret. Refuzul nejustificat al prim-ministrului de a contrasemna decrete ale Președintelui României, poate genera un conflict juridic de natură constituțională între cele două autorități de vârf ale puterii executive, ce va putea fi dedus soluționării de către Curtea Constituțională.

§3. Pot fi atacate decretele Președintelui României în contencios administrativ?

Răspunsul la această întrebare pornește de la natura juridică a decretelor Președintelui României, și anume, de la calitatea acestora de acte de natură administrativă. Constituția prevede, în acest sens, în art. 52 alin. (1) că persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. În temeiul acestor dispoziții constituționale de principiu, Constituția a instituit în art. 126 alin. (6) controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, cu excepția celor care privesc raporturile acestora cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Cum decretele Președintelui României sunt acte administrative, în principiu, ele pot fi atacate în contencios administrativ. Aceasta este concluzia trasă din coroborarea celor două texte constituționale.

Dacă reluăm lectura celor două dispoziții constituționale, vom observa că textul de principiu este art. 52, potrivit căruia, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ, beneficiază de art. 21 din Constituție, având garantat dreptul de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime.

Dacă procedura de contencios administrativ are caracter special și admite excepții de la aplicarea sa [cele prevăzute în art. 126 alin. (6) din Constituție] rămâne deschisă discuției problema dreptului unei persoane de a ataca un decret prezidențial al cărui control este exceptat în fața unei instanțe de drept comun. Art. 52 din Constituție permite o astfel de acțiune în justiție[1]. Legea nr. 554 din 2004[2] reia cele două excepții prevăzute de Constituție, la care adaugă în art. 5 alin. (3) actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, a stării de asediu sau a celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru

---

[1] A se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoș*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 175-176.

[2] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor, care pot fi atacate numai pentru exces de putere.

În concepţia Legii contenciosului administrativ, termenul de exces de putere are semnificaţia exercitării dreptului de apreciere, aparţinând autorităţilor administraţiei publice, prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, prevăzute de Constituţie şi lege.

Privite prin această prismă, decretele Preşedintelui României care nu privesc raporturile acestuia cu Parlamentul şi nu au caracterul actelor de comandament militar pot fi atacate în faţa instanţelor judecătoreşti în procedura de contencios administrativ. Legea nr. 554/2004 defineşte şi actul de comandament cu caracter militar, precizând că acesta este actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar. În condiţiile în care Preşedintele României este comandantul forţelor armate, este posibil să emită decrete sau alte acte juridice care pot avea caracter de act de comandament cu caracter militar. Astfel de acte juridice ies din competenţa instanţelor de contencios administrativ.

Problema atacării decretelor prezidenţiale prin procedura de contencios administrativ a fost abordată pe larg în literatura de specialitate. S-a precizat, cu această ocazie, că decretele de numire în funcţia de ministru şi de revocare din această funcţie publică pot fi atacate în contencios administrativ. Temeiul unei astfel de susţineri ar consta în faptul că astfel de decrete nu sunt exceptate de la control de către art. 5 din Legea nr. 554/2004[1]. Opinia semnalată a rămas izolată[2].

Secţiunea a 13-a. Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României

§1. Conceptul de vacanţă a funcţiei de Preşedinte al României

Mandatul de Preşedinte al României începe pe data depunerii jurământului prevăzut în art. 82 alin. (2) din Constituţie şi durează până la depunerea jurământului noului Preşedinte ales. Pe parcursul acestei perioade, exercitarea mandatului prezidenţial este continuă, desfăşurându-se, în principiu fără întreruperi. Este de esenţa funcţiei prezidenţiale ca aceasta să nu fie întreruptă, întrucât Preşedintele reprezintă statul în unitatea şi substanţa sa. Pe durata mandatului pot interveni, însă, intempestiv, situaţii în care Preşedintele se află în imposibilitate de ordin subiectiv sau obiectiv să mai exercite prerogativele sale constituţionale.

---

[1] *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 185.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 745.

Nu este vorba aici de situaţii care l-ar împiedica temporar pe Preşedinte să-şi exercite atribuţiile, ci de cauze care determină chiar încetarea mandatului. Art. 97 alin. (1) le menţionează expres şi limitativ: demisia din funcţia de Preşedinte al României, demiterea din funcţie, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor prezidenţiale şi decesul Preşedintelui. În toate aceste situaţii survine vacanţa funcţiei de Preşedinte al României, după ce Curtea Constituţională a constatat existenţa lor.

Vacanţa funcţiei, ca şi „vacanţa tronului" constituie – într-un sens de dicţionar juridic – o stare de fapt care survine pe parcursul exercitării mandatului de Preşedinte al României şi are ca efect juridic interimatul funcţiei de Preşedinte. S-a precizat în literatura de specialitate că vacanţa funcţiei de Preşedinte al României este situaţia în care mandatul acestuia încetează dacă intervin împrejurările prevăzute în art. 97 din Constituţie[1]. Vacanţa operează de plin drept, din moment ce condiţiile prescrise în Constituţie s-au îndeplinit[2].

Apariţia unei stări de fapt, dintre cele menţionate în art. 97 alin. (1) din Constituţie, nu este suficientă pentru constatarea şi declararea vacanţei funcţiei de Preşedinte al României. Cum jurământul Preşedintelui a fost prestat de acesta în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, care au luat în mod solemn act de începerea exercitării mandatului, tot astfel, Parlamentul, ca reprezentant suprem al poporului, trebuie să ia act formal de existenţa stării de fapt care dă naştere, în condiţiile prevăzute în Constituţie, la vacanţa funcţiei de Preşedinte.

Împrejurările care impun declararea vacanţei funcţiei de Preşedinte al României rămân simple stări de fapt dacă cu sunt constatate printr-o procedură constituţională solemnă. Aici intervine Curtea Constituţională, care potrivit art. 146 lit. g) din Constituţie are atribuţia de a constata existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi de a comunica cele constatate Parlamentului şi Guvernului[3]. Problema este cine sesizează Curtea Constituţională pentru ca aceasta să purceadă la exercitarea atribuţiei privind constatarea împrejurărilor care justifică interimatul? Răspunsul la această întrebare ni-l oferă art. 44 din Legea nr. 47/1992, republicată. Potrivit art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, vacanţa funcţiei de Preşedinte al României se constată la cererea preşedintelui uneia dintre Camerele legislative.

Dispoziţia cuprinsă în art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, nu este, însă, pusă de acord cu regulamentele parlamentare care reglementează atribuţiile celor doi preşedinţi ai Camerelor Parlamentului. Nici Regulamentul Camerei Deputaţilor, nici cel al Senatului nu reglementează atribuţiile preşedinţilor acestora de a sesiza Curtea Constituţională potrivit art. 44 alin. (2) din legea organică a acesteia. În aceste condiţii, vacanţa funcţiei de Preşedinte al României riscă să rămână o stare de fapt.

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 304.

[2] A se vedea *G. Alexianu*, Principii de drept constituţional, Ed. Librăriei „Universala" Alcalay & Co., Bucureşti, 1939, p. 67.

[3] În acelaşi sens, *F. Vasilescu*, comentariul articolului 96 din Constituţie, în Colectiv, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1998, p. 218.

Textul art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, este greşit şi în substanţa sa, întrucât lasă să se înţeleagă că vacanţa funcţiei de Preşedinte al României s-ar constata de către Curtea Constituţională, or această autoritate de contencios constituţională constată numai împrejurările care justifică interimatul, printre aceste figurând şi situaţiile prevăzute în art. 97 alin. (1) din Constituţie. Curtea comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului. Din aceste texte legale, deducem că, în principiu, este de competenţa Parlamentului de a constata şi de a declara solemn vacanţa funcţiei, iar în baza acesteia Guvernul este îndrituit să organizeze alegeri pentru un nou Preşedinte.

Actul prin care se formalizează constatarea de către forumul legislativ a vacanţei funcţiei de Preşedinte al României îmbracă forma unei declaraţii de constatare a unei stări de fapt confirmată de Curtea Constituţională printr-o hotărâre.

Întrucât împrejurările care conduc la vacantarea funcţiei de Preşedinte sunt diferite, considerăm că procedura declarării vacanţei şi a recurgerii la interimat diferă şi ea în mod corespunzător pentru fiecare caz în parte.

§2. Condiţiile constituţionale ale instituirii vacanţei funcţiei de Preşedinte al României

Art. 97 alin. (1) din Constituţie stipulează împrejurările în care intervine vacanţa funcţiei de Preşedinte al României. Acestea sunt: demisia, demiterea din funcţie, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor şi decesul Preşedintelui.

Demisia este un act unilateral de voinţă prin care Preşedintele României renunţă definitiv şi irevocabil la mandatul său. Nu este o obligaţie constituţională formală a Preşedintelui de a-şi motiva demisia. Oricum, motivele expuse de Preşedinte nu au relevanţă juridică asupra deciziei sale de a demisiona. Singura problemă care se pune este modalitatea aleasă de Preşedintele demisionar de a-şi anunţa public demisia. În principiu, Preşedintele poate recurge la orice modalitate care prin natura sa asigură o publicitate largă. Preşedintele poate alege să facă o declaraţie publică în presă, să se prezinte în faţa Parlamentului sau a Curţii Constituţionale etc. Protocolar, se impune ca Preşedintele care intenţionează să-şi anunţe public demisia, să o facă fie direct în faţa forului legislativ, fie transmiţându-le preşedinţilor celor două Camere legislative o scrisoare prin care le anunţă intenţia sa. În felul acesta oricare dintre cei doi preşedinţi poate sesiza Curtea Constituţională potrivit art. 44 alin. (2) din legea organică a Curţii Constituţionale.

După primirea hotărârii Curţii Constituţionale, prin care s-a constatat şi confirmat procedural existenţa actului de demisie, Parlamentul urmează să ia act formal printr-o declaraţie, de încetarea mandatului, în vederea declanşării interimatului funcţiei de Preşedinte, precum şi pentru organizarea alegerilor prezidenţiale. Considerăm că demisia îşi produce efecte juridice din momentul în care Parlamentul ia act de acest act unilateral al Preşedintelui României printr-o declaraţie publicată în Monitorul Oficial, Partea I.

Nu are acoperire constituţională opinia exprimată în literatura de specialitate, potrivit căreia Preşedintele demisionar ar notifica demisia sa Curţii Constituţionale,

care o va comunica, la rândul ei, Parlamentului şi Guvernului[1]. Aşa cum am arătat, procedura în faţa Curţii, prin care se constată împrejurarea anunţării demisiei se declanşează la cererea unuia dintre preşedinţii Camerelor Parlamentului, formulată în temeiul art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată.

Constituţia reglementează două împrejurări care atrag după sine demiterea din funcţie a Preşedintelui României: demiterea prin referendum popular în condiţiile prevăzute în art. 95 din Constituţie şi în Legea nr. 3 din 22 februarie 2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului şi ca urmare a hotărârii Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, rămasă definitivă. Este competenţa Curţii Constituţionale de a constata regularitatea constituţională a celor două împrejurări, la cererea unuia dintre cei doi preşedinţi ai Camerelor legislative sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcţie, potrivit art. 96 alin. (3) din Legea fundamentală.

Momentul demiterii Preşedintelui prin act de condamnare a sa de către puterea judecătorească este precizat în art. 96 alin. (4) din Constituţie, şi anume, data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare. În această situaţie, în care demiterea operează de drept, în literatura de specialitate s-a pus întrebarea utilităţii atribuţiei Curţii Constituţionale prevăzute în art. 146 lit. g) din Constituţie[2]. Aceasta, nu ar avea altceva de făcut, sesizată potrivit art. 44 alin. (2) din propria sa lege organică decât să constate existenţa, ca atare, a hotărârii Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Cum hotărârea instanţei supreme nu are asigurată o publicitate largă, este necesar ca autoritatea de contencios constituţional să constate formal existenţa hotărârii, printr-o hotărâre care va fi publicată în Monitorul Oficial şi comunicată oficial Parlamentului şi Guvernului, în conformitate cu teza finală din art. 146 lit. g) din Constituţie. Astfel sesizat, Parlamentul va adopta o declaraţie prin care va lua act de vacanţa funcţiei. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, Camerele legislative pot fi întrunite de propriile birouri permanente sau de Preşedintele interimar în sesiune extraordinară.

În privinţa celei de a treia împrejurări prevăzută în art. 97 alin. (1) care atrage după sine vacanţa funcţiei de Preşedinte al României, menţionăm că textul Constituţiei se referă la două tipuri de imposibilitate de exercitare a atribuţiilor prezidenţiale. Astfel, art. 97 alin. (1) se referă textual la „imposibilitatea definitivă a exercitării funcţiilor", pe când art. 98 alin. (1) din Constituţie reglementează „imposibilitatea temporară de exercitare a atribuţiilor" de către Preşedintele României. Cele două categorii de imposibilităţi de exercitare a funcţiei nu diferă una de alta prin natura lor, ci exclusiv prin durata fiecăreia.

Art. 97 alin. (1) reglementează o imposibilitate definitivă, pe când celălalt text constituţional are în vedere o durată redusă în care Preşedintele este împiedicat de situaţii obiective să-şi îndeplinească în mod corespunzător atribuţiile. În general, constituţiile nu precizează ce se înţelege prin „imposibilitate temporară", ca preşedintele de republică să-şi exercite funcţiile.

---

[1] *T. Drăganu*, op. cit., p. 305.

[2] Ibidem.

Este vorba, însă, de situaţii extraordinare, când şeful statului este împiedicat temporar să-şi îndeplinească atribuţiile, datorită, de pildă, supunerii sale unei operaţii chirurgicale sub efectul anesteziei, sau intrării în comă indusă medical pentru o perioadă relativ îndelungată. Se înţelege că în astfel de cazuri, şeful statului nu mai are discernământul necesar pentru a acţiona în această calitate. Faptul că Preşedintele este internat într-o unitate sanitară sau urmează un tratament medical în ţară sau străinătate, dar este dovedit că se află în deplinătatea facultăţilor sale mintale, că nu resimte efectul unei medicaţii de natură a-i afecta discernământul, nu poate fi interpretat ca o imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţiile[1)].

Aprecierea caracterului definitiv al împrejurărilor care împiedică exercitarea funcţiilor prezidenţiale cade în sarcina specialiştilor cu recunoaştere academică pentru domeniul sau profilul împrejurărilor respective. Este vorba, în principal, de cauze de ordin medical, care privesc lipsa de discernământ al persoanei care îndeplineşte funcţia de Preşedinte al României, de scăderea capacităţii sale cognitive până la un nivel, de la care Preşedintele nu mai poate distinge care sunt interesele naţionale şi modalităţile de apărare ale acestora sau de boli incurabile care necesită tratament medical îndelungat.

Cererea adresată Curţii Constituţionale pentru constatarea împrejurărilor care îl împiedică definitiv pe Preşedinte să-şi mai exercite prerogativele poate fi făcută de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului la solicitarea membrilor familiei acestuia sau a comisiei medicale de specialitate care i-a acordat îngrijiri medicale şi care are responsabilitatea pentru prescrierea tratamentului medical de care a beneficiat acesta.

Şi decesul Preşedintelui României este constatat de Curtea Constituţională, dar constatarea pronunţată de autoritatea de contencios constituţional nu are legătură cu procedura medicală şi administrativă de constatare a decesului unei persoane fizice. În baza hotărârii Curţii Constituţionale prin care s-a constatat încetarea din viaţă a Preşedintelui României, Parlamentul va lua act de aceasta printr-o declaraţie care va marca începutul vacanţei.

§3. Efectele juridice ale instituirii vacanţei funcţiei de Preşedinte a României

Potrivit art. 97 alin. (2) din Constituţie, în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei de Preşedinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Preşedinte al cărui mandat va dura cinci ani.

[1)] *C. Ionescu*, Tratat de drept constituţional contemporan, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 829.

Capitolul III
Autoritatea judecătorească

Secțiunea 1. Considerații generale

Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție a propus legiuitorilor constituanți un concept juridic învăluit în confuzie, în conținutul căruia a inclus puterea judecătorească, instituția Ministerului Public și Consiliul Superior al Magistraturii, ca organism fără atribuții judiciare propriu-zise. Ne referim la Autoritatea judecătorească. În tezele pentru proiectul de Constituție s-a precizat că „autoritatea judecătorească are atribuții proprii, care sunt exercitate prin instanțele judecătorești în mod independent și în conformitate cu constituția și cu legile țării"[1]. Rezultă că legiuitorii constituanți, membri în comisia pentru elaborarea proiectului de Constituție, au raportat Autoritatea judecătorească la instanțele judecătorești care, prin definiție unanimă, exercită puterea judecătorească. În aceste condiții, includerea în Autoritatea judecătorească a Ministerului Public era eronată, întrucât procurorii nu înfăptuiesc justiția, ci doar participă la înfăptuirea ei. Și includerea Consiliului Superior al Magistraturii în aceeași autoritate este discutabilă.

Între timp, termenul de Autoritate judecătorească s-a încetățenit, în pofida ambiguității sale sporite, mai ales datorită faptului că unele dintre principiile de organizare și funcționare ale fiecăreia dintre cele trei componente sunt percepute și utilizate de-a valma și deopotrivă pentru judecători și procurori. Ne referim, îndeosebi, la termenul de *independență a justiției* atribuit sau revendicat atât de magistrații judecători, cât și de magistrații procurori, deși art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că doar „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii". Nicio dispoziție constituțională nu consacră independența procurorilor. Dimpotrivă, art. 132 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității li al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției".

Dacă judecătorii au un statut corespunzător apartenenței necontestate a acestora la puterea judecătorească, în privința procurorilor, încadrați profesional în structurile Ministerului Public, natura juridică a instituției în care aceștia lucrează, nu este clară, autorii nereușind să o încadreze în mod satisfăcător.

---

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 451.

Secțiunea a 2-a. Conceptul de justiție

Constituția României, deși prevede în art. 1 alin. (4) că statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor legislativă, executivă și judecătorească, se referă în Titlul III Capitolul VI la *autoritatea judecătorească*. Conceptul de autoritate judecătorească are o sferă mai largă și un conținut mai bogat decât cel de *putere judecătorească*, utilizat în art. 1 alin. (4) din Constituție, și care se referă exclusiv la instanțele judecătorești.

Conceptul de justiție este susceptibil de mai multe sensuri, în funcție de domeniul în care este utilizat și de perspectiva teoretică din care este analizat. În sensul cel mai larg, noțiunea de justiție definește o entitate ce semnifică, deopotrivă, instanțele judecătorești și opera de judecată, înfăptuită în conformitate cu legea, cu idealurile de morală și de echitate, de bună-credință, corectitudine, justețe și echilibru în relațiile sociale[1]. O astfel de definiție face trimitere la sistemul ierarhic articulat al instanțelor judecătorești, la activitatea desfășurată de completele de judecată în cadrul unui proces civil, penal sau de altă natură, precum și la cerința ca opera de judecată, ca atare, să se desfășoare în strictă conformitate cu prevederile legislației aplicabile în această materie. Dintr-o altă perspectivă, justiția ar fi funcția de a judeca, de a decide asupra conflictelor ivite între diferitele subiectele de drept prin aplicarea legii[2].

Termenul de justiție are, deopotrivă, valențe etimologice în filozofie și psihologie, în etică, sau în morală, dovadă că în raporturile socio-umane, conflictele inerente între oameni sunt soluționate de cele mai multe ori de un factor exterior părților aflate în conflict, având rolul de a restabili ceea ce este drept și echitabil și de a repune o persoană în drepturile sale încălcate abuziv de un semen al său[3].

Iată de ce justiția presupune de la sine, nu numai existența unui conflict între două entități cu interese divergente, ci și a unui instrument de reechilibrare a raporturilor sociale și de repunere în drepturi a unei persoane fizice sau juridice, în cazul în care aceasta a fost victima unei intervenții abuzive, finalizate prin încălcarea drepturilor sale recunoscute de lege sau a intereselor sale legitime, de către o altă persoană. În acest fel, conceptul de justiție are, deopotrivă, semnificația unui act prin care se face dreptate cuiva, ale cărui drepturi și interese legitime au fost încălcate sau nerespectate, dar și pe cea a dreptății înfăptuite, ca atare și de care este interesată societatea în întregul ei și statul în particular. Vădind aceste caracteristici, justiția apare și ca un serviciu public, înfăptuit de persoane specializate și învestite expres cu această autoritate.

---

[1] S. *Ionescu*, Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală și în noile Coduri de procedură, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 44.

[2] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 11 și *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 28.

[3] În legătură cu fundamentele filozofice ale justiției, în sens de dreptate, a se vedea, pe larg, *I. Craiovan*, Filosofia dreptului sau dreptul ca filosofie, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 446-466.

În felul acesta, justiția are un rol dublu: pe de-o parte, de a repara paguba produsă unei persoane prin încălcarea ilegitimă a drepturilor și intereselor sale, iar pe de altă parte, de a reface echilibrul social deteriorat prin încălcarea unor standarde de comportament juridic impuse de stat.

Justiția recalibrează raporturile între just și injust, fără a avea ea însăși dreptul să stabilească într-o manieră general obligatorie ceea ce este just, ci prin aplicarea justului stabilit de legiuitor la un caz particular[1]. Din această perspectivă, a face justiție este sinonim cu a face dreptate. Mircea Djuvara susținea că din punct de vedere psihologic, fiecare societate are mai mult sau mai puțin un ideal propriu de justiție. Potrivit acestui ideal, membrii societății concep în fiecare moment al existenței lor într-un anumit fel justiția[2].

Ideea de justiție a evoluat pe măsura apariției și dezvoltării dreptului ca acțiune rațională și organizată a omului. Normativizarea raporturilor sociale între membrii unei comunități s-a făcut și se face în continuare potrivit unei idei sau a unui ideal de justiție pe care numai Guvernantul îl poate formula și impune tuturor celor guvernați în interesul lor[3].

Într-o altă definiție, justiția reprezintă activitatea desfășurată de către instanțele judecătorești pentru soluționarea proceselor și cererilor deduse judecății, în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice și juridice[4]. Din aceiași perspectivă, termenul de justiție are și semnificația unui sistem ierarhizat pe principii de competență materială și teritorială format din instanțele judecătorești.

În societățile moderne, actul de justiție este un monopol al statului, exercitat ca un serviciu public, persoana ale cărei drepturi au fost încălcate sau nesocotite având doar dreptul de a se adresa autorităților competente să înfăptuiască justiția. Avem aici în vedere, îndeosebi, procedura contencioasă în domeniul dreptului privat, întrucât, în dreptul penal sunt reguli care conferă unor autorități determinate, dreptul de a se sesiza și din oficiu.

Ar fi un demers sortit eșecului dacă cineva și-ar propune să definească termenul de justiție, cu pretenția de a ajunge la o definiție unanim acceptată. Așa cum și astăzi

---

[1] Codul de procedură civilă în vigoare prevede în art. 5 alin. (4) că: „este interzis judecătorului să stabilească dispoziții general obligatorii prin hotărârile pe care le pronunță în cauzele ce îi sunt supuse". O dispoziție similară era înscrisă și în art. 4 din C.civ. din 1864. În conformitate cu această regulă de procedură, judecătorul este obligat să primească și să soluționeze cererea de competența instanțelor judecătorești, chiar dacă legea nu prevede, este neclară sau incompletă, dar cu toate acestea el nu poate decide decât la speță și nu poate stabili dispoziții general obligatorii (a se vedea *V.M. Ciobanu, M. Nicolae*, Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat, vol. I, art. 1-526, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 11).

[2] *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului, (Enciclopedia juridică), Ed. Librăriei Socec & Co. S.A., București, 1930, p. 391.

[3] A se vedea, pe larg, procesul de apariție a dreptului și de formare a ideii de justiție, în *C. Ionescu*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 3-14; *C. Ionescu*, Câteva reflecții pe marginea definiției dreptului, în Dreptul nr. 3/2019.

[4] *M. Fodor*, Drept procesual civil, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 62.

se caută o definiție general acceptată a dreptului, tot astfel, definirea justiției rămâne un deziderat nerealizabil încă. Aceasta deoarece dreptul, ca și justiția înfăptuită prin intermediul acestuia, reprezintă nu numai un act tehnic de natură jurisdicțională, ci și un act de cultură, care reflectă psihologia unui popor, valorile sale spirituale, felul său de a fi și de a trăi, stadiul dezvoltării civilizației sale. Dacă așa este, să nu ne mirăm că termenul de justiție este analizat și interpretat nu numai de juriști, ci și de filozofi, psihologi, sociologi, istorici etc. Dacă extindem această perspectivă teoretică asupra justiției, vom ajunge la concluzia că această noțiune prezintă nuanțe de apreciere de la un popor la altul.

Termenul de justiție are și semnificația de „putere judecătorească", în sensul de putere constituită a statului pentru exercitarea funcției jurisdicționale a acestuia. Spre deosebire de puterea judecătorească, Constituția României reglementează în Titlul III, Capitolul VI, Autoritatea judecătorească, Adunarea Constituantă înțelegând prin acest termen nu numai instanțele judecătorești, ci și parchetele organizate pe lângă acestea, precum și Consiliul Superior al Magistraturii, în calitatea sa de garant al independenței justiției.

Se poate afirma cu deplină îndreptățire că justiția este și un serviciu public, pe care statul îl asigură în beneficiul celor administrați și chiar în folosul său propriu, întrucât în absența justiției statale oamenii s-ar afla în permanente conflicte, imposibil de soluționat de către cei implicați[1]. Prof. Marin Văraru menționa că serviciul justiției, care are exclusiv misiunea de a pronunța dreptul părților reclamante, îndeplinește și atribuții de ordin administrativ, tehnic și material[2].

În literatura de specialitate recentă s-a subliniat că justiția este o funcție fundamentală a statului, iar administrarea ei reprezintă unul dintre atributele esențiale ale puterii suverane. Această funcție implică existența unor structuri statale (servicii publice) apte să realizeze activitatea jurisdicțională[3].

Art. 1 alin. (2) C.proc.civ. prevede că în înfăptuirea justiției, instanțele judecătorești îndeplinesc un serviciu de interes public, asigurând respectarea ordinii de drept, a libertăților fundamentale, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și persoanelor juridice, aplicarea legii și garantarea supremației acesteia. Și parchetele îndeplinesc un serviciu public, dar nu în sensul art. 1 alin. (2) C.proc.civ. Acest text, referindu-se la „înfăptuirea justiției" se raportează exclusiv la instanțele judecătorești stabilite în art. 126 din Constituție.

Înfăptuirea justiției se realizează prin intermediul unui ansamblu complex de norme juridice care reglementează organizarea judiciară, stabilesc competența instanțelor de judecată, atribuțiile altor organisme, fixează cadrul de realizare a activității de judecată și de executare silită, precum și raporturile care se nasc între participanții la aceste activități, desfășurate în scopul soluționării proceselor și cererilor privind

---

[1] În același sens, *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 124 din Constituție, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1217.

[2] A se vedea *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co. București, 1928, p. 95.

[3] *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 3.

drepturile și interesele legitime care se pot realiza numai pe calea justiției[1]. Este o cerință constituțională ca activitatea de înfăptuire a justiției să se facă exclusiv potrivit legii și în numele legii. Judecătorul nu are dreptul să refuze judecarea unei pricini, pe motiv că nu ar exista o lege pe care să o aplice în cazul dedus judecății. Acesta este un principiu juridic clasic și de aplicabilitate generală[2].

Înfăptuirea justiției se face potrivit legii, deoarece numai astfel se asigură securitatea raporturilor juridice, unitatea aplicării generale a dreptului, inclusiv a normelor juridice de procedură și se exclude subiectivismul în actul de soluționare a conflictelor juridice. Dacă justiția se înfăptuiește în numele legii, aceasta înseamnă că există o legătură de substanță între art. 124 alin. (1) din Constituție și principiile constituționale înscrise în art. 16 alin. (1) și (2) din Legea fundamentală, potrivit cărora cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, adică în fața instanțelor judecătorești și că nimeni nu este mai presus de lege.

În această ecuație intră și dispozițiile art. 4 alin. (2) din Constituție, text care exclude orice discriminare între cetățenii români pe criteriile enunțate în articolul respectiv. Ar fi inadmisibil ca înfăptuirea justiției să fie lăsată la latitudinea mediului privat, ca statul să fie exclus din această activitate. De altfel, în literatura de specialitate s-a subliniat că, deoarece justiția constituie monopol de stat, nicio altă autoritate decât organele specializate abilitate de stat nu o poate realiza prin intermediul unor hotărâri care să se bucure de autoritate de lucru judecat și de forță executorie, iar pentru a fi învestite cu toată autoritatea necesară îndeplinirii misiunii, aceste organe specializate trebuie înființate prin lege[3].

Acest lucru nu exclude posibilitatea ca părțile aflate într-un conflict, să apeleze și la arbitraj, înfăptuit o persoană particulară calificată, denumită arbitru. Arbitrajul nu este o justiție alternativă, ci o formă de jurisdicție particulară, pe bază convențională, în care rolul de judecător îl are un arbitru acceptat de părți[4].

Autorii de drept constituțional au precizat că dispozițiile art. 124 alin. (1) și (2) din Constituție cu privire la înfăptuirea justiției evocă, pe de o parte, unele dintre exigențele statului de drept, întrucât prevăd că „justiția se înfăptuiește în numele legii", iar pe de altă parte, unele dintre atributele inerente justiției într-o societate democratică. Ne referim aici la faptul că „justiția este unică, imparțială și egală pentru toți"[5].

---

[1] *M. Fodor*, op. cit., p. 11.

[2] Profesorul Matei Cantacuzino scria că, întrucât privește soluționarea conflictului care-i este supus, Justiția este nu numai în drept, dar este datoare să interpreteze regula legală și să o deducă din noțiunile, instituțiunile și principiile generale ale dreptului pozitiv, atunci când regula trebuitoare pentru dezlegarea conflictului concret, nu este formulată într-un text precis. A se vedea, *M.B. Cantacuzino*, Elementele dreptului civil, Ed. Cartea Românească, București, 1921, p. 22.

[3] *V.M. Ciobanu, T.C. Briciu, C.C. Dinu*, Drept procesual civil. Drept execuțional civil. Arbitraj. Drept notarial, Ed. Național, București, 2013, p. 80.

[4] A se vedea *V.M. Ciobanu*, în *V.M. Ciobanu, M. Nicolae*, op. cit., p. 4.

[5] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 748.

Sintagma „justiția se înfăptuiește în numele legii" are semnificația obligării, prin normă de rang constituțional a judecătorilor numiți în completul de judecată, să se raporteze strict, în dosarul pe care îl soluționează și în hotărârea pe care o vor pronunța, la dispozițiile legale aplicabile în procesul în care au judecat.

Cum legea este forma agreată de stat pentru exprimarea voinței legislative a comunității de cetățeni, iar instanța care pronunță sentința executorie, reprezintă o structură a organismului statal, este mai mult decât evident, că actul de justiție înfăptuit de judecător și justiția, ca atare, ca act de dreptate socială sunt componente ale mecanismului instituțional prin care statul de drept acționează pentru asigurarea triumfului legii asupra nedreptății, indiferent care ar fi părțile aflate în conflictul dedus judecății instanței. Sintagma la care ne-am referit mai pune în evidență și faptul că actul de justiție, care este un act de putere statală, nu are caracter arbitrar, ci este subordonat dreptului, or subordonarea puterii statului față de drept este o caracteristică esențială a statului de drept[1)].

Există o legătură strânsă între puterea legislativă și puterea judecătorească, evidentă și în ceea ce privește justiția[2)]. Astfel, dacă legea, ca act formal adoptat de Parlament, conține o suită de norme de aplicabilitate generală, repetabile și impersonale, hotărârea pronunțată de instanța de judecată pentru soluționarea pe cale jurisdicțională a unui conflict, constituie forma concretă de aplicare a unei norme general obligatorii și impersonale la un caz determinat și la anumite persoane, părți într-un proces. Hotărârea instanței de judecată este confirmarea într-un caz concret a unei reguli generale elaborate de puterea legislativă[3)].

În concepția profesorului Eugeniu Speranția, „sentința judecătorului conține întotdeauna indicația unei norme de conduită ce trebuie să fie respectată în anumite condițiuni și situații concrete. Aceasta înseamnă că activitatea judecătorului are profunde asemănări cu aceea a legiuitorului: sentința este un fel de normare a cazurilor concrete, după cum legiferarea este un fel de sentință ce se adresează unei clase de raporturi sociale, luate în genere"[4)].

Putem conchide că termenul „înfăptuire a justiției" poate fi examinat din punctul de vedere strict instituțional, cu referire directă la cadrul formal de soluționare a litigiilor deduse instanțelor judecătorești. Termenul permite și o abordare din perspectiva calităților profesionale și general umane ale judecătorului. Facem această delimitare, întrucât eficiența actului de înfăptuire a justiției depinde hotărâtor de calitatea celor care îmbracă roba de judecător.

[1)] În același sens, *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 7.

[2)] În legătură cu raporturile între puterea legislativă și cea judecătorească, a se vedea *T. C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, Instituții judiciare, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 30-37.

[3)] *M.B. Cantacuzino*, op. cit. p. 21. În același sens, a se vedea, *E. Speranția*, Introducere în filosofia dreptului, Cartea Românească, București, 1946, p. 458.

[4)] *E. Speranția*, op. cit., p. 458.

Secțiunea a 3-a. Caracterele constituționale ale justiției

Nu este obligatoriu ca Adunările Constituante să prevadă în detaliu caracterele justiției, ca act de dreptate înfăptuit de instanțele judecătorești. Acest lucru se poate realiza și printr-o lege specială, a cărei respectare se impune într-o manieră general obligatorie și impersonală, la fel ca și o Constituție. De fapt, aceasta a și fost concepția inițială a legiuitorilor constituanți, care nu au fixat într-o normă de rang constituțional caracterele generale ale justiției, menționate în prezent în alin. (2) al art. 124 din Constituție, lăsând această problemă pe seama voinței legislative a Parlamentului ordinar.

Legea nr. 429/2003 pentru revizuirea Constituției a completat totuși textul inițial al art. 123 (devenit după revizuire și republicare art. 124), cu un nou alineat, în care s-a precizat că justiția este unică, imparțială și egală pentru toți[1]. Din noul text constituțional nu trebuie să se tragă concluzia că numai aceste trei caractere ale justiției au origine constituțională. Sunt și alte dispoziții cuprinse în Legea fundamentală care consacră caractere ale justiției, cum sunt și dispoziții care creionează cadrul general de organizare și funcționare a Ministerului Public, statutul procurorilor, precum și poziția și atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii.

Principalul caracter constituțional al justiției este însă înfăptuirea acesteia în numele legii. Acest caracter general al justiției, cu valoare de principiu constituțional are semnificația că actul de justiție izvorăște din normele legale, iar forța lui executorie derivă tot din lege[2]. Un alt principiu cardinal pentru înfăptuirea justiției este organizarea justiției cu asigurarea dublului grad de jurisdicție.

Caracterul unic al justiției are semnificația existenței unui unic ansamblu de instanțe judecătorești organizat pe criterii piramidal-ierarhice, în fruntea acestuia situându-se Înalta Curte de Casație și Justiție, iar la bază judecătoriile. Între nivelul superior și nivelul bazei se află tribunalele și curțile de apel. Acest unic ansamblu de instanțe judecătorești asigură înfăptuirea unitară a justiției pe întregul teritoriu național, indiferent care ar fi natura litigiilor care intră în competența acestora.

Imparțialitatea justiției este de esența acesteia. Prin definiție, judecătorul trebuie să fie imparțial. Altfel, părțile aflate în conflict nu ar avea nevoie de judecător pentru a-și rezolva conflictul. Constituția prevede că justiția este egală pentru toți, dispoziție derivată, se poate spune, din principiul înscris în art. 16 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări". În concordanță cu acest principiu constituțional, justițiabilii trebuie să aibă dreptul la aceleași probe, aceleași apărări și aceleași căi de atac[3]. În jurisprudența Curții de la Strasbourg, în strânsă legătură cu principiu procesului

---

[1] Tema caracterelor constituționale ale justiției este analizată în prima parte a tratatului, a se vedea *supra* p. 282.

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 972 din 21 noiembrie 2012 (M.Of. nr. 800 din 28 noiembrie 2012).

[3] A se vedea *T.C. Briciu*, Instituții judiciare. Principiile de organizare a justiției. Magistratura. Avocatura, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 50.

echitabil (art. 6 din Convenţia europeană a drepturilor omului), este dezvoltat principiul procesual al *egalităţii armelor în proces*. Aspectele pe care instanţa europeană le-a analizat ca elemente ale principiului egalităţii armelor au fost: dreptul părţii de a-şi exprima punctele de vedere în faţa instanţei competente, în condiţii care să nu o dezavantajeze faţă de cealaltă parte, contradictorialitatea procedurii în faţa instanţei, obligativitatea judecătorului de a-şi motiva hotărârea pronunţată, administrarea echitabilă a probelor, oralitatea procedurii, limba în care se desfăşoară procedura, dreptul de a fi prezent la proces[1].

Secţiunea a 4-a. Semnificaţia constituţională a independenţei judecătorilor şi efectele sale juridice

A. Conceptul de independenţă a judecătorilor. Nu este suficient ca textul Constituţiei să prevadă că „judecătorii sunt independenţi" sau că „justiţia este independentă", ori că „instanţele judecătoreşti sunt independente", pentru ca independenţa acestora să fie efectivă şi eficientă. Enunţul constituţional trebuie dublat de legi substanţiale şi procedurale, subsecvente Constituţiei, care să consacre garanţii reale, ferme şi suficiente pentru ca independenţa judecătorilor să fie reală. Numai astfel se poate forma încrederea cetăţenilor în actul de justiţie înfăptuit de stat.

Principiile de la Bangalore menţionează că independenţa justiţiei este premisa statului de drept şi o garanţie fundamentală a procesului echitabil. Independenţa puterii judecătoreşti şi a fiecărui judecător în parte nu este un privilegiu nici al instanţelor de judecată nici al magistraţilor judecători, ci este justificată de nevoia de a permite judecătorilor să îşi îndeplinească rolul de apărători ai drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor[2].

În consecinţă, judecătorul va apăra şi va servi ca exemplu de independenţă a justiţiei, atât sub aspect individual, cât şi sub aspect instituţional. Acest enunţ, care face parte dintr-un document recunoscut şi, într-un fel, asumat de Consiliul Economic şi Social al Naţiunilor Unite prin Rezoluţia 2006/23 din 27 iulie 2006, are valoarea unui principiu de conduită judiciară. În conformitate cu acesta, judecătorul trebuie să-şi exercite funcţia judiciară în mod independent, pe baza propriei aprecieri a faptelor şi în concordanţă cu spiritul legii, fără influenţe externe, sugestii, presiuni, ameninţări şi fără vreun amestec, direct sau indirect, indiferent de la cine ar proveni şi sub ce motiv[3]. Curtea Constituţională a statuat, de altfel, că principiul constituţional al independenţei judecătorilor implică în mod necesar un alt principiu, cel al responsabilităţii. Independenţa judecătorului nu constituie şi nu poate fi interpretată ca o putere

---

[1] *T.C. Briciu, C. Dinu, P. Pop*, Instituţii judiciare, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 53.

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 629 din 4 noiembrie 2014 (M.Of. nr. 88 din 2 februarie 2015).

[3] *C. Danileţ*, Interviul. Etică şi deontologie judiciară. Proba 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 147.

discreționară a acestuia sau o piedică în calea angajării răspunderii sale în condițiile legii, indiferent că este vorba de răspundere penală, civilă sau disciplinară[1)].

Independența puterii judecătorești are atât o componentă obiectivă, ca o caracteristică indispensabilă a puterii judecătorești, cât și o componentă subiectivă care privește dreptul persoanei de a i se stabili drepturile și libertățile de către un judecător independent[2)].

Ținem să precizăm de la început că problematica independenței justiției, în general, și a judecătorilor, în special, preocupă nu numai statele naționale, ci și importante organizații internaționale. În cadrul acestora se stabilesc standarde generale de asigurare a independenței judecătorului, pe care statele membre ale acestor organizații trebuie să le aplice. Scopul tuturor acestor măsuri este fără îndoială, protejarea drepturilor și a demnității ființei umane, a libertăților cu care natura l-a înzestrat pe om și pe care societatea este obligată să le respecte.

O instanță de judecată este independentă în măsura în care aceasta dovedește capacitatea de a soluționa un litigiu aflat pe rolul ei fără ingerințe, recomandări, sugestii, ori alte forme de influențare, indiferent care ar fi sursa acestora[3)]. Printre documentele internaționale oficiale cel mai des invocate pentru independența puterii judecătorești, figurează Principiile fundamentale ale Națiunilor Unite consacrate acestei problematici (1985), Recomandarea nr. R (94) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (1994). În Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) referitor la standardele pentru independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor se prevede, de pildă, că independența judecătorească presupune imparțialitate absolută din partea judecătorilor.

Când deliberează într-un litigiu între oricare părți, judecătorul trebuie să fie imparțial, adică liber față de orice relații, subiectivism sau părtinire care afectează – sau pot fi percepute ca afectând – capacitata sa de a decide independent. În general, un judecător trebuie să evite orice situație care ar pune sub semnul îndoielii imparțialitatea sa, independența ce i-a fost conferită de Constituție.

Independența judecătorilor poate fi analizată și, desigur, înțeleasă din perspectiva mai multor coordonate teoretice și practice. În primul rând, ne referim la principiul separației și echilibrului între cele trei puteri ale statului: puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească, din care fac parte și judecătorii. Potrivit principiului separației puterilor, puterea judecătorească este instituțional despărțită de celelalte puteri ale statului, funcționează separat de acestea, are reguli proprii de desfășurare a activității, judecătorii au un statut special care le reglementează în detaliu cariera, drepturile profesionale, precum și obligațiile corelative acestora.

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 2 din 11 ianuarie 2012 (M.Of. nr. 131 din 23 februarie 2012).

[2)] Decizia Curții Constituționale nr. 629 din 4 noiembrie 2014 (M.Of. nr. 88 din 2 februarie 2015).

[3)] A se vedea *R. Chiriță*, Independența și imparțialitatea magistratului sau tipuri de neutralitate a puterii judiciare (I), în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 2/2007, p. 3.

O trăsătură esențială a principiului separației puterilor constă în posibilitatea de reechilibrare a raporturilor dintre acestea prin intervenția directă a oricăreia dintre ele, asupra celorlalte. În colaborarea și echilibrul puterilor constă esența principiului separației celor trei puteri ale statului. Important de reținut este faptul că, în principiu, reechilibrarea puterilor se face din interiorul acestora, fără intervenția unui factor extern.

Constituția atribuie fiecărei puteri, anumite autorități publice care urmează să înfăptuiască activitățile, funcțiile și atribuțiile specifice fiecărei puteri în parte. La rândul lor, aceste autorități ale statului vor fi separate între ele. Este măiestria legiuitorilor constituționali să reglementeze raporturile între cele trei puteri, astfel încât fiecare să poată acționa asupra celeilalte, dar fără a le afecta libertatea de acțiune și fără a se subroga în rolul celeilalte.

Dacă privim principiul separației puterilor în aceste coordonate teoretice, sumar prezentate aici, vom observa că problema independenței judecătorilor și, în general, a justiției, nu rezultă explicit din principiul sistematizat în forma sa finală de Montesquieu în lucrarea Despre spiritul legilor. Independența justiției decurge dintr-o cerință practică, aceea de a se face cu adevărat dreptate unei persoane care se adresează în acest scop unei instanțe judecătorești. Pentru aceasta, instanța va trebuie să nu depindă de o altă putere sau autoritate publică, să fie imparțială, să judece potrivit legii, egală pentru toți, și să fie imună la orice act de intimidare, imixtiune, presiuni etc., indiferent cine ar exercita aceste acte. Privită în aceste coordonate, problema independenței justiției este tot atât de veche, cât este justiția însăși.

Atunci când în doctrina de specialitate se abordează problema independenței justiției și a judecătorilor, ca atare, sunt invocate numeroase documente internaționale și naționale, adoptate în perioade succesive și în mod repetat, legislații detaliate de organizare judecătorească și chiar coduri de deontologie profesională. De asemenea, principiul independenței judecătorilor este statuat în norme juridice naționale de rang constituțional. Se poate constata, deci, o inflație de reglementări general admise la nivel internațional și național, cu privire la respectarea independenței judecătorilor.

Această inflație impresionantă de reglementări juridice și atenția specială acordată de guvernanți independenței justiției în fiecare sistem judiciar național, inclusiv din partea societății civile, nu este, oare, o dovadă că independența justiției nu este încă rezolvată pe deplin în nicio țară? Răspunsul la această simplă întrebare este dat pe două planuri: unul al legislației naționale și un altul, la nivelul culturii și al mentalităților. Niciun legiuitor nu a reușit până în prezent să asigure cu adevărat și în mod deplin, prin norme juridice, instanțe independente. Tot astfel, practica judiciară și cea socială, în general, cunosc suficiente exemple de judecători care au renunțat la statutul lor de independență.

România se încadrează perfect în coordonatele expuse mai sus. Numai faptul că în mediul politic actual, în societatea civilă, precum și la nivel academic și al cercetării științifice, se vorbește deschis și în mod repetat de independența judecătorului, arată că această problemă este încă departe de a fi rezolvată după aproape trei decenii de la înlăturarea regimului politic totalitar.

Legiuitorul constituant a conferit independenței justiției rangul de principiu constituțional. De aceea art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că judecătorii sunt

independenți și se supun numai legii. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că acest text constituțional nu are caracter declarativ, ci constituie norme constituționale obligatorii pentru Parlament, care are îndatorirea de a legifera instituirea unor mecanisme corespunzătoare de asigurare reală a independenței judecătorilor față de care nu se poate concepe existența statului de drept, prevăzută la art. 1 alin. (3) din Constituție[1)].

Chiar menționarea în textul constituțional că legea este instrumentul fundamental prin care judecătorul „spune dreptul" este una dintre garanțiile independenței justiției. Rămâne să devină funcționale și celelalte garanții, în special cele care țin de demnitatea profesională, și calitățile umane ale judecătorilor.

Dacă garantarea prin instrumente legislative a independenței justiției, reprezintă un demers formal, ușor de realizat printr-o voință politică parlamentară, asigurarea ei practică în actul jurisdicțional propriu-zis rămâne o problemă deschisă, dovadă că independența judecătorului este, mai întâi, o problemă de mentalitate. Considerăm că în aceste coordonate ar trebui înțeles și conceptul de independență al judecătorilor reglementat în art. 124 alin. (3) din Constituție.

Legat de această problemă, apreciem că instanțele judecătorești nu se pot retrage, printr-o manieră autistă, într-o „cochilie a propriei independențe" respingând, în numele independenței justiției, discutarea în mediul societății civile a unora dintre deciziile pronunțate de ele. Chiar Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată[2)], prevede în art. 38 alin. (6) că acest organism prezintă anual Parlamentului un raport privind starea justiției, precum și un raport asupra propriei activități. Curtea Constituțională a reținut că în acest fel se dă expresie principiului separației celor trei puteri ale statului care presupune colaborarea și informarea reciprocă a puterilor publice[3)].

Justiția, prin funcția sa jurisdicțională are și o funcție sancționatoare, care se extinde, în anumite situații, de la persoanele care apelează la instanțele de judecată, la autorități ale statului vinovate sau responsabile pentru daunele înfăptuite de agenții acestora, altor persoane fizice sau juridice. Nu se poate spune totuși că în astfel de situații, autoritățile statale și însuși statul ar funcționa sub controlul unui judecător. Statul fiind exponentul voinței politice a corpului electoral se află sub controlul nemijlocit al poporului, numai că formele acestui control trebuie să fie prevăzute explicit în Constituție. Judecătorul nu poate fi și putere și contraputere. Două lucruri care se contestă reciproc, ca o teză și o antiteză, nu pot să fie întrunite în aceeași entitate. Justiția funcționează numai după ce este sesizată procedural, pe când ideea de control al autorităților statale presupune o activitate civică neîntreruptă, permanentă.

Dualitatea drept/forță întruchipată la nivelul instanței de judecată, se comensurează la nivelul părților al căror litigiu a fost soluționat de judecător printr-un act jurisdicțional care se bucură de autoritatea de lucru judecat.

[1)] Decizia Curții Constituționale nr. 20 din 2 februarie 2000 (M.Of. nr. 72 din 18 februarie 2000).

[2)] M.Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012.

[3)] Decizia Curții Constituționale nr. 375 din 6 iulie 2005 (M.Of. nr. 591 din 8 iulie 2005).

Referitor la independența justiției, în literatura de specialitate s-a mai menționat că dificultatea constă în a „măsura" independența, ea trebuind să se refere pe de o parte la instanța judecătorească ca întreg, iar pe de altă parte, la fiecare judecător în parte[1]. Independența judecătorului implică cerința soluționării litigiilor fără nicio imixtiune sau ingerință din partea vreunui organ de stat sau din partea vreunei persoane. Independența este necesară pentru a asigura și imparțialitatea judecătorului față de părțile din proces. De aceea, atitudinea judecătorului în cadrul procedurii judiciare trebuie să fie neutră față de poziția și interesele părților litigante[2].

În Principiile fundamentale ale independenței justiției, aprobate la Congresul Națiunilor Unite referitor la prevenirea infracțiunilor și la tratamentul infractorilor, din 1985, se prevede că independența puterii judecătorești trebuie garantată de către stat și consacrată în Constituție sau prin legile țării. Se menționează, de asemenea, că este de datoria tuturor guvernelor și a celorlalte instituții de a respecta și supraveghea independența corpului de judecători.

Statutul de independență al judecătorilor este reglementat pe larg în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, precum și în Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, care are și rolul constituțional de a fi garantul independenței justiției. Judecătorii care consideră că independența și imparțialitatea le sunt afectate în orice mod prin acte de imixtiune în activitatea profesională, se pot adresa Consiliului Superior al Magistraturii pentru a li se apăra statutul, inclusiv, reputația profesională.

În doctrina de specialitate sunt menționate criterii de determinare a independenței instanței. Autorii se referă, în acest sens, la sistemul de numire a judecătorilor, la inamovibilitatea acestora, nivelul pregătirii lor profesionale, și asigurarea unui salariu corespunzător[3].

B. Limitarea independenței judecătorilor de către voința legislativă a Parlamentului. Legiuitorul constituant nu a avut în intenție să instituie o independență absolută a judecătorilor, care ar fi transformat instanțele de judecată într-un liber arbitru, în măsură să imprime actului jurisdicțional un caracter discreționar[4]. Există o

---

[1] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit. p. 1222.

[2] *I. Leș*, op. cit., p. 42.

[3] *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil, vol. I, Teoria generală, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 53.

[4] Din analiza problematicii independenței judecătorilor, dar și a răspunderii acestora, inclusiv, a răspunderii penale, are relevanță doctrinară foarte recenta Opinie *Amicus Curie* a Comisiei de la Veneția privind răspunderea penală a judecătorilor adoptată la cea de-a 110 Sesiune plenară a Comisiei, potrivit căreia „Independența judiciară a fost tradițional considerată a fi o chestiune de independență față de influențele străine asupra exercitării puterii judecătorești... Judecătorii trebuie să aibă libertatea neîngrădită pentru a soluționa cauzele imparțial, în conformitate cu legea și cu propria lor viziune privind interpretarea faptelor" (pct. 10 din Opinie). În același timp, însă, trebuie avut în vedere și Avizul nr. 18 (2015) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), potrivit căruia... „remediul principal pentru erorile judiciare care nu implică rea-credință trebuie să fie utilizarea căilor de

legătură logică între alin. (1) al art. 124 și alin. (3) al aceluiași articol. Ambele texte constituționale introduc în ecuația înfăptuirii justiției și a activității judecătorilor, legea. Dacă justiția se înfăptuiește în numele legii, este firesc ca judecătorii să se supună numai legii. Parlamentul ca organ suprem reprezentativ al poporului este dator să legifereze cadrul normativ de înfăptuire a justiției, inclusiv normele procedurale și de drept material aplicabile ședințelor de judecată, astfel încât judecătorii să poată spune dreptul, în mod independent față de celelalte două puteri, fără constrângeri, imixtiuni, ingerințe sau presiuni ori influențe de orice fel. Așa cum s-a subliniat în doctrina de specialitate, în activitatea de judecată, instanțele și judecătorii nu sunt independenți față de lege[1]. Art. 7 C.proc.civ., în vigoare prevede în mod clar că procesul civil se desfășoară în conformitate cu dispozițiile legii, iar art. 5 alin. (2) din același Cod, stabilește că niciun judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, ori că este neclară sau că este incompletă. În astfel de situații, judecătorul va judeca în baza principiilor generale ale dreptului, având în vedere toate circumstanțele acesteia, și ținând seama de cerințele echității.

C. Construcția legală a independenței judecătorilor. Constituția a reglementat doar principiul independenței judecătorilor. În baza textului constituțional, Parlamentul este cel care construiește edificiul independenței acestora. Prin lege, Parlamentul a instituit reguli clare pentru admiterea în magistratură și, în general pentru cariera profesională a judecătorilor, a prevăzut că aceștia sunt inamovibili în condițiile legii, le-a instituit o independență financiară, corelată cu alte drepturi de carieră, inclusiv, condiții de pensionare avantajoase, a creat un cadru formal de pregătire de specialitate. Totodată, Parlamentul a stabilit condițiile răspunderii profesionale și disciplinare ale judecătorilor. Prin normele de procedură civilă și penală sunt prevăzute reguli clare pentru repartizarea aleatorie a dosarelor de judecată și alte dispoziții referitoare la activitatea de judecată, de natură să asigure independența judecătorilor[2].

D. Efectele juridice ale independenței judecătorilor. Nici Constituția, nici legile speciale nu stabilesc explicit dispoziții legale, care să pună în evidență anumite efecte juridice directe ale principiului independenței judecătorilor. Se poate spune însă că actul jurisdicțional pronunțat în cadrul unui proces, soluționat de un judecător sau de un complet de judecată independent, va fi mai aproape de litera și spiritul legii. Independența justiției depinde de independența celor care o înfăptuiesc. De aceea, rezultatul imediat al unei soluții judiciare drepte, întemeiate pe textul și substanța spirituală a normei de drept este încrederea cetățeanului în puterea judecătorească.

---

atac. În plus, în scopul de a proteja independența judiciară de presiunile nejustificate, o atenție mare trebuie acordată în ceea ce privește stabilirea răspunderii judecătorilor în materie penală, civilă și disciplinară".

[1] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic..., op. cit., p. 20.

[2] În legătură cu aceste aspecte a se vedea pentru detalii, *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.-S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p. 1223-1224.

Secțiunea a 5-a. Conceptul de inamovibilitate a judecătorilor

Referitor la conceptul de inamovibilitate, trebuie menționat că acesta nu este un scop în sine, ci este indisolubil legat de cerința asigurării independenței și imparțialității judecătorilor, de înfăptuirea funcției fundamentale a justiției într-o societate deschisă, democratică, în care cetățenii sunt cu adevărat motorul principal și beneficiarii procesului de guvernare. Inamovibilitatea are legătură cu modul de recrutare și cariera judecătorilor. Scopul esențial urmărit prin instituția inamovibilității este ca organismul care a numit un judecător să nu mai aibă niciun control funcțional asupra judecătorului respectiv, pentru ca acesta să fie pe deplin independent și imparțial atunci când judecă, fără a i se putea influența soluția pe care o va pronunța.

Pentru ca inamovibilitatea să nu fie convertită, totuși, de judecător într-o pavăză în spatele căreia acesta să devină discreționar față de părțile din procesul pe care îl judecă și chiar față de sistemul judiciar, Parlamentul a stabilit, în interesul justiției și al justițiabililor, condițiile eliberării din funcție a unui judecător din culpa acestuia sau din inițiativa sa personală.

Tot astfel, pentru o bună administrare a justiției, prin lege sunt reglementate condițiile în care un judecător poate consimți să fie supus unei proceduri de delegare, detașare sau transfer la o altă instanță.

Inamovibilitatea este una dintre garanțiile unei judecăți drepte, înfăptuite de un judecător imparțial, capabil să reziste prin înaltă pregătire profesională, onestitate și probitate morală, oricărei imixtiuni, intimidări, ingerințe sau presiuni, influențelor de orice fel, inclusiv, în fața încercării de corupere prin promisiuni de promovare în carieră sau numiri în demnități publice de primă mărime, ori prin amenințarea că va fi detașat sau transferat la o altă instanță.

Inamovibilitatea și, în general, independența judecătorilor nu constituie un drept al judecătorilor, ci un privilegiu acordat indirect de Constituție și de legi speciale cetățeanului, care se adresează cu încredere instanței de judecată, cerându-i cu îndreptățire să i se facă dreptate. Nu judecătorul este protejat de inamovibilitatea ce i se acordă prin numirea în această calitate prin decret prezidențial, ci justițiabilul. Tocmai de aceea, se pune un accent deosebit pe criteriile de recrutare și numire în funcția de judecător de către un organism neutru sau la propunerea acestuia, ca și pe cerința pregătirii continue a pregătirii profesionale a judecătorilor.

Desigur, ar fi fost de dorit ca în Constituție să se precizeze nu numai că inamovibilitatea judecătorilor este de ordin constituțional, ci și să se stabilească care este conținutul acesteia. Oricum, din tezele consacrate Autorității judecătorești se poate desprinde cu ușurință concepția Legiuitorului constituant cu privire ca conținutul inamovibilității judecătorilor.

Sarcina definirii normative a inamovibilității a fost preluată de Parlament pe seama sa. Astfel, există elementele unei definiții legale a inamovibilității, la care se pot adăuga definiții doctrinare, una dintre ele, aparținând profesorului Paul Negulescu. Prin inamovibilitate, preciza acesta, se înțelege situațiunea magistratului, care nu poate fi destituit, suspendat sau mutat, decât numai ca o pedeapsă, în urma

unei deciziuni pronunțate de o comisiune disciplinară a magistraturii, constituită conform dispozițiilor cuprinse în legea de organizare judecătorească[1]. O excelentă caracterizare a inamovibilității a fost făcută și de profesorul Constantin Dissescu în cursul său de Drept constituțional din 1915. Inamovibilitatea, menționa acesta, constă în dreptul de a nu fi strămutat, suspendat sau revocat de puterea executivă.

Inamovibilitatea asigură magistratului independență față de puterea executivă, punând-o în afară de capriciile guvernelor și de influențele luptelor dintre partide. Ea ridică demnitatea și valoarea morală a judecătorului și face din magistratură o adevărată putere în stat. Grație inamovibilității, judecătorul dobândește experiență; își formează spiritul juridic și interpretarea legilor devine constantă[2].

În doctrina recentă de specialitate din țara noastră, s-a menționat de asemenea, că inamovibilitatea judecătorilor înseamnă dreptul pe care îl au persoanele ce dețin această funcție, de a fi protejate împotriva oricărei măsuri arbitrare care privește îndepărtarea lor din funcție, retrogradarea, transferarea sau chiar promovarea, fără consimțământul persoanei în cauză[3]. Tot în doctrină s-a arătat că inamovibilitatea este o garanție a bunei administrări a justiției și a independenței judecătorului, în temeiul căreia acesta nu poate fi eliberat din funcție, suspendat, pensionat prematur, avansat sau transferat prin voința arbitrară a executivului sau în afara cazurilor și fără respectarea formelor și condițiilor prevăzute de lege[4].

Instituirea inamovibilității judecătorilor este motivată atât de slăbiciunile inerente ființei umane atunci când aceasta este pusă în poziția de a face dreptate, cât și de cerința anulării riscului ca puterea executivă sau alte entități să poată influența actul de justiție prin „forțarea" judecătorului să pronunțe o anumită soluție într-un proces determinat.

Prin inamovibilitate se înțelege acel beneficiu al legii care le conferă judecătorilor stabilitate în exercitarea atribuțiilor: judecătorii odată învestiți în funcție nu mai pot fi revocați, transferați sau suspendați decât în condiții speciale, iar acestea sunt reglementate în detaliu în lege[5]. Profesorul Leș fundamentează ideea unui trinom al unei justiții eficiente: independență, imparțialitate și inamovibilitate[6]. În opinia noastră acest trinom trebuie completat cu înalta pregătire profesională și cu răspunderea judecătorilor pentru actul de justiție înfăptuit de aceștia.

Rolul sau scopul inamovibilității judecătorilor, este realizat numai atunci când sentința sau hotărârea judecătorească pronunțată de aceștia în temeiul legii, se suprapune pe „adevărul" pe care societatea este „dispusă" să-l recunoască justițiabilului,

---

[1] *P. Negulescu*, Curs de drept constituțional român, Editat de Alex. Th. Doicescu, București (f.a), p. 467.

[2] *C.G. Dissescu*, Curs de drept constituțional, Ed. Librăriei Socec&Co., București, 1915, p. 688.

[3] *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 38. Pentru o definiție asemănătoare, a se vedea *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 131.

[4] *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 133-134.

[5] *I. Leș*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 46.

[6] Ibidem.

prin voința suverană a Parlamentului. Pentru aceasta, însă, judecătorul nu trebuie să se folosească de inamovibilitatea sa, pentru a fi părtinitor, discreționar sau pentru a abuza de prerogativele funcției sale, știind că nu poate fi eliberat din aceasta decât în condiții extrem de stricte.

În doctrina constituțională franceză se consideră că regula inamovibilității este indispensabilă pentru fundamentul magistraturii și are scopul de a garanta independența justiției, indiferent care ar fi tehnica de numire a judecătorilor. Inamovibilitatea se definește ca imposibilitatea pentru autoritatea de numire a judecătorului de a schimba pe titularul unei funcții jurisdicționale sau de a pune capăt activității acestuia, fără ca magistratul în cauză să-și dea consimțământul[1]. Într-o altă lucrare, se arată că datorită regimului de inamovibilitate de care beneficiază, judecătorii nu pot fi înlocuiți fără consimțământul lor, chiar și atunci când este vorba de avansare[2].

Instituția inamovibilității judecătorilor nu este reglementată exclusiv la nivel național. Documentele internaționale în materie conțin prevederi explicite nu numai la independența și imparțialitatea judecătorilor, ci și la inamovibilitatea acestora. De pildă, Principiile fundamentale ale independenței justiției, adoptate la cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite referitor la prevenirea infracțiunilor și la tratamentul infractorilor, care a avut loc la Milano în 1985 prevăd în art. 12 că judecătorilor, indiferent dacă au fost numiți sau aleși, trebuie să li se garanteze inamovibilitatea până la împlinirea vârstei obligatorii pentru pensionare sau până la expirarea duratei mandatului, acolo unde este cazul.

Aceeași dispoziție este preluată în Recomandarea nr. (94) 12, adoptată de Consiliul de Miniștri al Consiliului Europei în 1994, care prevede că judecătorii numiți cu titlu permanent nu pot fi revocați fără un motiv întemeiat, atât timp cât nu au atins vârsta pensionării obligatorii.

În proiectul Declarației Universale a Independenței Justiției, întocmit de dr. Singvhi în 1987 pentru Consiliul Economic și Social (Comisia pentru Drepturile Omului) se arată că judecătorii nu vor fi transferați de la o instanță la altă, sau de la o funcție (judiciară) la alta, fără consimțământul lor expres. Carta Europeană cu privire la statutul judecătorului, adoptată în 1998, prevede că judecătorul în funcție într-un tribunal nu poate, în principiu, să fie desemnat și nici transferat într-o nouă funcție, chiar și în sens de promovare, fără liberul său consimțământ.

Textul constituțional înscris în art. 125 alin. (1) din Legea fundamentală precizează că judecătorii numiți de Președintele României „sunt inamovibili în condițiile legii". Din această redactare a textului citat, care consacră instituția inamovibilității ca principiu constituțional, nu trebuie să tragem concluzia că Parlamentul ar avea puterea să îngrădească sau să limiteze inamovibilitatea judecătorilor, stabilind condiții care ar permite schimbarea acestora din funcție fără consimțământul lor.

Condițiile legale pentru acordarea inamovibilității, potrivit art. 125 din Constituție, sunt reglementate strict în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și

---

[1] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Economica, Paris, 1990, p. 333. A se vedea și *O. Duhamel, Y. Meny*, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992, p. 490-493.

[2] *F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 2003, p. 786-787. A se vedea și *X. Boissy*, La séparation des pouvoirs ouvré jurisprudentielle. Sur la construction de l'État de droit postcommuniste, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 172-175.

procurorilor, republicată. Art. 2 alin. (1) din lege prevede că judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, dar nu Președintele acordă inamovibilitatea ca act de voință proprie, aceasta fiind rezultatul voinței legislative a Parlamentului. Mai mult, Forul legislativ are latitudinea să stabilească condițiile în care judecătorii capătă statut de inamovibilitate. În alin. (2), același articol precizează că judecătorii care au căpătat inamovibilitatea pot fi mutați prin transfer, delegare, detașare sau promovare, numai cu acordul lor și pot fi suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute chiar în legea respectivă. Textul legal evocat, fără a fi o definiție a inamovibilității, îi creionează explicit conținutul și poate fi interpretat ca o expunere completă a caracteristicilor acesteia.

Inamovibilitatea nu a fost concepută de Adunarea Constituantă și nici de către Parlament în mod absolut. Chiar Constituția condiționează păstrarea inamovibilității de respectarea de către judecătorul numit de Președintele României a obligațiilor legale ce-i revin în această calitate. Menționăm, de pildă, că potrivit Legii nr. 303/2004, republicată, judecătorul inamovibil va fi eliberat din funcție, dacă se dovedește că este lucrător operativ, inclusiv, ofițer acoperit, dacă este informator sau colaborator al unui serviciu de informații, inamovibilitatea sa nemaifiind operabilă în aceste cazuri.

Admiterea în magistratură a judecătorilor se face prin concurs, procedură competițională care evidențiază pregătirea profesională, aptitudinile, experiența și buna reputație a acestora. Sunt numiți judecători prin decret prezidențial și, ca urmare, au vocația de a deveni inamovibili, judecătorii care au promovat examenul de capacitate, desfășurat în cadrul Institutului Național al Magistraturii. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, stabilește că delegarea, detașarea și transferul judecătorilor se pot face numai cu acordul scris al acestora.

De asemenea, legea reglementează în art. 62 cazurile în care un judecător poate fi suspendat din funcție. Suspendarea poate fi dispusă numai de către Consiliul Superior al Magistraturii, care are rolul constituțional de garant al independenței justiției. Eliberarea din funcția de judecător se dispune tot prin decret prezidențial, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Inamovibilitatea nu împiedică răspunderea disciplinară a judecătorilor pentru abaterile de la îndatoririle de serviciu, precum și pentru faptele care afectează prestigiul justiției.

Secțiunea a 6-a. Incompatibilitățile constituționale și legale ale judecătorilor

Constituția prevede în art. 125 alin. (3) că funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior[1)].

[1)] Funcțiile de conducere din învățământul superior sunt incompatibile cu funcția de judecător, la fel ca în cazul judecătorilor constituționali.

Incompatibilităţile de ordin constituţional izvorăsc din principiul separaţiei celor trei puteri în stat, potrivit căruia puterea judecătorească este separată de cea legislativă şi executivă. Cum judecătorul este şi independent, este firesc ca funcţia acestuia să fie incompatibilă cu exercitarea unei funcţii sau activităţi care intră în sfera altei puteri statale. Pentru a-şi păstra o independenţă absolută faţă de orice altă autoritate a statului, judecătorul este obligat să renunţe la alte funcţii publice.

Cum independenţa judecătorului ar putea fi alterată şi din sfera vieţii private, Constituţia a extins incompatibilităţile funcţiei exercitate de acesta la orice alte funcţii private. Constituţia prevede o singură excepţie: funcţiile didactice din învăţământul superior, indiferent care ar fi specializarea disciplinei predate de un judecător.

În afară de acest tip de incompatibilitate de ordin constituţional, aplicabil şi judecătorilor constituţionali, Legea nr. 303/2004, republicată, prevede în art. 5 alin. (2) că judecătorii sunt obligaţi să se abţină de la orice activitate legată de actul de justiţie în cazuri care presupun existenţa unui conflict între interesele lor şi interesul public de înfăptuire a justiţiei sau de apărare a intereselor generale ale societăţii, cu excepţia cazurilor în care conflictul de interese a fost adus la cunoştinţă în scris, colegiului de conducere al instanţei şi s-a considerat că existenţa conflictului de interese nu afectează îndeplinirea imparţială a atribuţiilor de serviciu.

Acest gen de incompatibilitate a fost definit în literatura de specialitate ca fiind situaţia de parţialitate şi subiectivism în care se află unul dintre subiecţii procesuali oficiali într-o cauză penală concretă, situaţie ce reprezintă un impediment în participarea acestuia la soluţionarea cauzei respective[1]. În alin. (1) al art. 5 din Legea nr. 303/2004, republicată, textul incompatibilităţii constituţionale este extins în privinţa magistraţilor-asistenţi şi asistenţilor judiciari, pentru aceştia, incompatibilitatea respectivă nemaifiind, însă, de rang constituţional, ci doar legal.

În acelaşi text, Parlamentul a extins excepţia prevăzută în art. 125 alin. (3) din Constituţie la funcţiile de instruire la care au acces judecătorii, ca personal didactic, în cadrul Institutului Naţional al Magistraturii şi al Şcolii Naţionale de Grefieri[2]. Totodată, Legea nr. 303/2004, republicată, stabileşte în art. 8 că judecătorilor le este interzis să desfăşoare activităţi comerciale, direct sau prin persoane interpuse, să desfăşoare activităţi de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură, să aibă calitatea de asociat sau de membru în organele de conducere, administrare sau control la societăţi civile, societăţi comerciale, inclusiv bănci sau alte instituţii de credit, societăţi de asigurare ori financiare, companii naţionale, societăţi naţionale sau regii autonome, să aibă calitatea de membru al unui grup de interes economic.

Prin voinţa legiuitorului, judecătorilor le este, totodată, interzis să dea consultaţii scrise sau verbale în probleme litigioase, chiar dacă procesele respective sunt pe rolul altor instanţe decât acelea în care îşi exercită funcţia şi nu pot îndeplini orice altă activitate care, potrivit legii, se realizează de avocat. O interdicţie care vizează

---

[1] A se vedea *T. Pop*, Drept procesual penal, Partea generală, vol. II, Tipografia Naţională, 1946, p. 271 şi *Gh. Mateuţ*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 487.

[2] Extinderea excepţiilor de la regimul constituţional al incompatibilităţii magistraţilor are caracter neconstituţional.

obligația de imparțialitate a judecătorului și menținerea prestigiului funcției pe care o exercită acesta, constă în interzicerea ca el să se folosească de calitatea pe care o are pentru a influența soluția instanței de judecată sau a parchetului. Legea nr. 303/2004 îl obligă pe judecător să evite a se crea aparența că ar putea influența în orice fel soluția instanței sau a parchetului.

Art. 99 lit. b) din Legea nr. 303/2004, republicată, prevede că încălcarea de către judecători a prevederilor legale referitoare la incompatibilități și interdicții constituie abatere disciplinară. Sancțiunea disciplinară, în acest caz, depinde de gravitatea abaterii și se aplică de secția de judecători a Consiliului Superior al Magistraturii. Sancțiunile sunt prevăzute în art. 100 din Legea nr. 303/2004, republicată, cea mai gravă fiind excluderea din magistratură.

Totodată, judecătorii nu au dreptul să desfășoare sau să participe la activități care au caracter politic. Toate aceste interdicții, la care se mai adaugă și altele, chiar în aceeași lege (de pildă, interdicția de a-și exprima public opiniile cu privire la procese aflate în curs de desfășurare sau asupra unor cazuri aflate în curs de investigare de către parchet), nu sunt calificate ca incompatibilități, dar trebuie respectate cu strictețe de către judecători, pentru ca aceștia să-și păstreze statutul constituțional de independență și imparțialitate.

Prin lege specială, Parlamentul are latitudinea de a institui în sarcina judecătorilor și alte interdicții, dacă apreciază că în acest fel se întărește independența actului de justiție. Un exemplu de o nouă interdicție ar fi obligația de rezervă a judecătorilor de a comenta sau de a-și exprima opiniile față de dosare aflate pe rolul Curții Constituționale, ori față de diferite hotărâri parlamentare.

Codul de procedură civilă, aflat în vigoare, reglementează incompatibilitatea, abținerea și recuzarea, ca incidente procedurale privind alcătuirea instanței de judecată. Între incompatibilitatea de ordin constituțional reglementată în art. 125 alin. (3) din Constituție și acest tip (procedural) de incompatibilitate nu există, însă, nicio legătură[1)]. Acest gen de incompatibilitate a fost definit în doctrină ca fiind situația în care un judecător este oprit să ia parte la soluționarea unei pricini, respectiv, când se poate cere îndepărtarea unui judecător de la soluționarea unei anumite cauze[2)].

[1)] Codul de procedură civilă reglementează în art. 41 cazurile care atrag incompatibilitatea absolută a unui judecător, motiv pentru care acesta nu ar trebui să intre într-un anumit complet de judecată. Codul are aici în vedere, pe judecătorul care a pronunțat o încheiere interlocutorie sau o hotărâre prin care s-a soluționat o cauză și care nu poate judeca aceeași pricină în apel, recurs, contestație în anulare sau revizuire și nici după trimiterea în judecată, sau pe cel care a fost martor, expert, procuror, avocat, asistent judiciar, magistrat asistent sau mediator în aceeași cauză. Este, de asemenea, în incompatibilitate procedurală, judecătorul care și-a exprimat anterior părerea cu privire la soluție, în cauza în care a fost desemnat să o judece. Tot astfel, un judecător se află în incompatibilitate, atunci când există împrejurări care fac justificată temerea că el, soțul său, ascendenții ori descendenții acestora, după caz, ar avea un interes în legătură cu pricina care se judecă, când soțul sau fostul soț al judecătorului este rudă ori afin până la gradul al patrulea inclusiv, cu vreuna dintre părți. Judecătorul care s-ar afla în incompatibilitate, conform art. 41 și art. 42 C.proc.civ. este obligat să se abțină de la judecarea pricinii. În caz contra, el poate fi recuzat de oricare dintre părți înainte de începerea oricărei dezbateri.

[2)] *G. Boroi, M. Stancu*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 62.

Secțiunea a 7-a. Sistemul organelor judecătorești

Sistemul organelor judecătorești în România este format din judecătorii, tribunale, tribunale specializate, instanțe militare, curți de apel și Înalta Curte de Casație și Justiție. Fiecare dintre structurile judiciare enunțate are propria sa competență materială și procesuală.

Înalta Curte de Casație și Justiție are rol de instanță supremă, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară precizând că în România funcționează o singură astfel de instanță. În această calitate, Înalta Curte de Casație și Justiție are și atribuția exclusivă de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești. Deși această atribuție este exercitată de Înalta Curte în mod exclusiv, nu este vorba de o atribuție cu caracter discreționar, deoarece Legea nr. 304/2004 prevede că atribuția respectivă se exercită potrivit competenței atribuite acestei instanțe. Așa cum s-a arătat în doctrină, pentru realizarea acestui deziderat, legiuitorul a pus la dispoziția instanței supreme instrumentul recursului în interesul legii, ca un mijloc procedural util atunci când instanțele judecătorești au pronunțat soluții diferite asupra aceloraşi chestiuni de drept. În acest caz, se solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție să dispună prin decizie a Secțiilor Unite cu privire la corecta aplicare și interpretare a legii în cauzele respective, astfel încât soluțiile viitoare cu privire la aceleași chestiuni de drept să primească o rezolvare unitară din partea instanțelor judecătorești.

Înalta Curte de Casație și Justiție este organizată în 4 secții: Secțiile I și II civile, Secția penală, secția de contencios administrativ și fiscal și Secțiile Unite, fiecare având competență proprie.

Curțile de apel sunt instanțe cu personalitate juridică, în circumscripția cărora funcționează mai multe tribunale și tribunale specializate. Tribunalele sunt instanțe cu personalitate juridică, organizate la nivelul fiecărui județ și al municipiului București. În circumscripția fiecărui tribunal sunt cuprinse toate judecătoriile din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Judecătoriile nu au personalitate juridică. Ele se înființează în fiecare județ și în sectoarele municipiului București.

Secțiunea a 8-a. Ministerul Public

Instituția Ministerului Public este consacrată în art. 131 din Constituție, fiind considerată una dintre instituțiile fundamentale ale statului român, care intră sub incidența art. 115 alin. (6) al Legii fundamentale. Ministerul Public nu este un organism nou în peisajul sistemului judiciar din România. Regulamentul Organic al Țării Românești prevedea în art. 217 că procurorul va avea îndatorirea de a privighea pentru toate câte privesc „paza bunei orânduieli a liniștei obștei"[1]. Regulamentul

[1] A se vedea *I. Tanoviceanu*, Tratat de drept și procedură penală, vol. IV, Curierul Judiciar, București, 1927, p. 143.

Organic al Moldovei nu a cuprins vreo dispoziţie referitoare la instituţia procurorului. Art. 348 din Regulament recunoaşte părţii vătămate dreptul de a se adresa direct instanţei judecătoreşti. Comisia Centrală de la Focşani a întocmit un proiect de lege privind înfiinţarea Curţii de Casaţie şi Justiţie intrat în dezbaterea acesteia la 23 noiembrie 1859[1]. Capitolul III al proiectului era consacrat instituţiei Ministerului Public (art. 10-15)[2]. De altfel, proiectul de Constituţie pregătit de Comisia Centrală în vara anului 1859 şi votat de aceasta în 9/21 octombrie în acelaşi an, prevedea în art. 103 că „Ministerul Public se înfiinţează în toată întinderea Principatelor Unite[3]. Legea pentru înfiinţarea Curţii de Casaţiune şi Justiţie promulgată de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza la 12 ianuarie 1861 a consacrat în Titlul I un întreg capitol Ministerului Public (Capitolul III – art. 10-15)[4]. Art. 10 prevedea că Ministerul Public, organizat pe lângă Curtea se Casaţie se compune din procurorul general şi trei procurori de secţie.

În Moldova, instituţia Ministerului Public a fost introdusă prin Legea din 26 martie 1862 cu aplicarea regulilor din Ţara Românească[5]. Legea despre admisibilitatea şi înaintarea în funcţiunile judecătoresci (Decretul nr. 710 din 4 decembrie 1864)[6] consacră instituţia procurorului la nivelul întregii ţări. Cele trei Constituţii monarhice nu au consacrat la nivel constituţional Ministerul Public, organizarea şi funcţionarea acestuia fiind rezervată voinţei legislative a Parlamentului. Legea pentru organizarea judecătorească din septembrie 1890 îi consacră un întreg Titlu[7].

Adunarea Constituantă din 1991 a dovedit o generozitate instituţională şi a conferit un rang constituţional acestui organism şi rolul de a reprezenta interesele generale ale societăţii şi de a apăra ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor. Prin voinţa Constituantei, Ministerul Public a căpătat astfel un loc distinct în cadrul Autorităţii Judecătoreşti, alături de organismele puterii judecătoreşti şi de Consiliul Superior al Magistraturii, tezele pentru Constituţie, stabilind destul de laconic subordonarea procurorilor faţă de şefii ierarhici (direcţi) şi desfăşurarea activităţii lor sub autoritatea ministrului justiţiei[8]. Textul Constituţiei aprobate prin referendum naţional în 1991 nu a oferit însă indicii necesare nici pentru teza subordonării

---

[1] *J. Rotaru, H. Dumitrescu*, Comisia Centrală de la Focşani. 10 mai - 12 februarie 1962, Ed. Pallas, Focşani, 2015, p. 247.

[2] Idem, p. 428. Art. 12 alin. (2) din proiect prevedea că „În cause civile, ei sunt datori a opina mai cu seamă spre a apăra interesele nevârsnicilor, interesele dotale ale femeilor, starea civilă a persoanelor, interesele celor zămisliţi şi nenăscuţi încă, a celor înstrăinaţi fără reprezentanţi în ţară, a celor supuşi interdicţiunii, a Statului şi a osebitelor aşezăminte publice şi de binefacere".

[3] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României, ed. a 2-a, op. cit., p. 345.

[4] Legea este publicată de E. Albu în lucrarea De la Înalta Curte de Casaţie la Curtea Supremă de Justiţie. O istorie a legilor de organizare şi funcţionare. 1861-2001, regia autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2001, p. 34-46.

[5] *I. Tanoviceanu*, op. cit., p. 143.

[6] *S. Popescu, D. Lupaşcu*, Sistemul judiciar din România, vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 17.

[7] Idem, p. 62.

[8] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 452.

procurorilor față de șefii ierarhici, nici pentru cea a autorității exercitate de ministrul justiției asupra acestora, astfel încât aceste două aspecte esențiale pentru natura juridică a Ministerului Public și pentru locul său în ansamblul exercitării puterii de stat au fost lăsate la latitudinea Parlamentului. S-a creat astfel premisa unei rupturi grave între reflecția și decizia constituțională ale Adunării Constituante și ulterioarele voințe legislative ale Parlamentului.

În literatura de specialitate s-a menționat că Ministerul Public, astfel cum a fost conceput de Constituția din 1991, este, în activitatea judiciară, un auxiliar al instanțelor judecătorești[1]. În opinia noastră, a-l considera pe procuror (în procesul penal) ca un auxiliar al justiției, ni se pare că este prea mult. În timp ce procurorul acuză, deci se anteponunță, pe bază de probe concludente, judecătorul administrează probele respective și este posibil să infirme concluziile rechizitoriului întocmit de procurori. Doctrina de specialitate nu oferă încă suficiente argumente în privința naturii juridice a instituției Ministerului Public.

Autorii au adus argumente, fie în favoarea integrării autorității procurorilor în puterea executivă ca agenți ai acestora, fie au inclus, în mod nejustificat, Ministerul Public în puterea judecătorească.

Unii autori au revitalizat opinii din perioada interbelică și au atribuit procurorilor o dublă calitate: de agenți ai puterii executive și reprezentanți ai puterii judecătorești, iar alții au inclus Ministerul Public în puterea judecătorească[2].

În ceea ce ne privește, socotim că rolul și poziția constituțională ale Ministerului Public, precum și activitatea acestora reglementată în legislația procesuală au filiația în puterea executivă, procurorii fiind agenți ai puterii executive[3]. Asumarea de către aceștia în activitatea judiciară a unor roluri procesuale prin care contribuie la înfăptuirea justiției de către instanțele judecătorești, îi face dependenți față de forța de atracție a puterii judecătorești. Din încercarea de explicare a naturii judiciare a Ministerului Public, nu trebuie exclusă Recomandarea (2000) 19 a Comitetului de Miniștrii al Statelor Membre privind rolul urmăririi penale în sistemul de justiție penală[4], potrivit căreia, în cazul în care procurorul face parte din guvern sau este subordonat acestuia, statul este dator să stabilească prin lege întinderea puterilor guvernului față de urmărirea penală și în general să adopte alte măsuri care să asigure transparența și echitatea în conformitate cu legea internă.

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 360.

[2] A se vedea *V.M. Ciobanu*, Comentariul art. 131 din Constituție, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1253-1254.

[3] În jurisprudența sa Curtea Constituțională a reținut că „Ministerul Public, deși face parte, potrivit Constituției, din autoritatea judecătorească, reprezintă o magistratură specială, care nu îndeplinește atribuții de natură jurisdicțională. Așa cum prevede art. 131 alin. (1) din Constituție, procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției, organ esențialmente executiv, fiind, pe cale de consecință, ei înșiși agenți ai autorității executive" (Decizia Curții Constituționale, M.Of. nr. 770 din 23 octombrie 2002).

[4] Adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 6 octombrie 2000, la cea de-a 724-a reuniune a delegaților Miniștrilor.

În jurisprudenţa sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunţat câteva hotărâri prin care a adus argumente convingătoare pentru apartenenţa Ministerului Public la puterea executivă. În Hotărârea din 3 iunie 2003 pronunţată în cauza *Pantea c. României*[1)], CEDO a reamintit că în cauza *Vasilescu c. României* (Hotărârea din 22 mai 1998) a statuat deja, pe terenul art. 6 alin. (1) din Convenţie, că în România, procurorii acţionând în calitate de reprezentanţi ai Ministerului Public, subordonaţi, mai întâi, procurorului general, apoi ministrului justiţiei, nu îndeplinesc condiţia de independenţă în raport cu puterea executivă. În acelaşi sens s-a pronunţat CEDO şi în cauza *Dumitru Popescu c. României*[2)]. Cu această ocazie, judecătorii Curţii Europene au reţinut că procurorii români, acţionând în calitate de magistraţi ai Ministerului Public, nu îndeplineau cerinţa de a fi independenţi faţă de puterea executivă. În doctrină s-a precizat în mod corect că procurorii nu înfăptuiesc justiţia, căci ei sunt agenţi ai puterii executive cu statut special[3)].

Aşa cum rezultă din dispoziţiile constituţionale, Autoritatea Judecătorească cuprinde în cadrul său Ministerul Public, fără ca această instituţie, învestită fără îndoială cu puterea represivă a statului, să facă parte din puterea judecătorească. Rolul Ministerului Public, definit în art. 131 alin. (1) din Constituţie, conferă acestuia caracteristici ale unui organism aparţinând puterii executive, întărite prin Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară şi prin dispoziţiile codurilor de procedură penală şi, respectiv, civilă. Nu sunt de ignorat, însă, dispoziţiile cuprinse în C.proc.pen. care conferă procurorilor competenţe întinse de natură judiciară, inexistente, de altfel, în sfera puterii executive.

Aceste trei ultime acte normative reglementează mijloacele şi metodele utilizate de procurori pentru îndeplinirea atribuţiilor specifice. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor este izvorul de drept din care pot fi extrase calităţile de magistrat întrunite de procurori. Legea menţionată prevede în art. 1 că magistratura este activitatea judiciară desfăşurată de judecători în scopul înfăptuirii justiţiei şi de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societăţii, a ordinii de drept, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. Aşadar, procurorii au calitatea de magistraţi, întrucât desfăşoară o activitate judiciară.

Dacă ne limităm strict la definiţia legală a magistraturii, ca fiind o activitate judiciară şi o raportăm la judecători, vom spune, în spiritul legiuitorului, că activitatea judiciară este genul proxim, iar termenul de judecător este diferenţa specifică. Acelaşi lucru îl putem face dacă raportăm termenul de activitate judiciară la termenul de procuror. Concluzia logică este simplă: atât judecătorii cât şi procurorii, în calitate de magistraţi desfăşoară o activitate judiciară, care va fi, după caz, o activitate specifică exercitării puterii judecătoreşti, ori una specifică procurorului. Trebuie însă să mai adăugăm, complicând mult ecuaţia expusă, că şi poliţia judiciară desfăşoară o

---

[1)] M.Of. nr. 1150 din 6 decembrie 2004.

[2)] M.Of. nr. 830 din 5 decembrie 2007.

[3)] A se vedea *V.M. Ciobanu*, Din nou despre obstrucţia justiţiei, intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, atribuţiile Consiliului Superior al Magistraturii şi rolul Curţii Constituţionale, în Revista Română de Drept Privat nr. 3/2012, p. 26.

activitate de cercetare penală (adică activitate judiciară), aflată sub supravegherea Ministerului Public. Nu există îndoială că poliția judiciară este o componentă a puterii executive, care nu poate fi supravegheată decât tot de un agent executiv.

Raporturile de subordonare existente în cadrul Ministerului Public sunt, de asemenea, specifice unor raporturi administrativ-ierarhice. Cât privește raporturile între procurori și ministrul justiției, art. 69 din Legea nr. 304/2004, republicată, prevede că acesta, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii, exercită controlul asupra procurorilor, prin procurori anume desemnați de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, de procurorul general al Direcției Generale Anticorupție, ori de ministrul justiției. Așa cum s-a menționat în literatura de specialitate, potrivit Legii nr. 304/2004, republicată, Ministerul Public apare ca un organism judiciar distinct, cu o aparență de independență și imparțialitate, fiind scos de sub autoritatea judecătorească, dar menținut sub autoritatea ministrului justiției, în privința exercitării atribuțiilor ce îi revin[1)].

Secțiunea a 9-a. Consiliul Superior al Magistraturii

Consiliul Superior al Magistraturii este definit de Constituție ca organism cu rol de garant al independenței justiției.

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii a stabilit structura acestuia, dar nu a asigurat explicit prin dispozițiile sale, caracterul său neutru. Neutralitatea și imparțialitatea Consiliului Superior al Magistraturii țin mai mult de moralitatea profesională a membrilor săi. Nu avem aici în vedere cei doi reprezentanți ai societății civile în Consiliu, care într-adevăr asigură și oferă prin prestația lor o deplină neutralitate a deciziilor, la adoptarea cărora participă. Inconvenientul constă în faptul că aceștia sunt doar doi și că participă numai la lucrările în plen, nu și în secțiile Consiliului.

Potrivit Legii nr. 317/2004, republicată, Consiliul este alcătuit din 19 membrii, din care 9 sunt judecători, iar 5 procurori, aleși în adunările generale ale acestora. Lista finală cuprinzând magistrații aleși, este validată de Senatul României prin hotărâre. Judecătorii și procurorii aleși intră în compunerea a două secții, una pentru judecători și alta pentru procurori. Cei doi reprezentanți ai societății civile sunt aleși de Senatul României. În privința acestora, Constituția stabilește în art. 133 alin. (2) lit. b) că trebuie să fie specialiști în domeniul dreptului și să se bucure de înaltă reputație profesională și morală.

Din Consiliu mai fac parte ca membri de drept președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, ministrul justiției și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta

---

[1)] *Gh. Mateuț*, Tratat de procedură penală. Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 307; a se vedea și *I. Neagu, M. Damaschin*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 147.

Curte de Casație și Justiție. Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii lucrează în prezența majorității membrilor acestora și sunt prezidate de președintele sau, după caz, de vicepreședintele Consiliului. Consiliul Superior al Magistraturii se întrunește în plen și în secții. Reprezentanții societății civile participă doar la lucrările plenului[1].

Locul ministrului justiției ca membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii rezidă în art. 132 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia parchetul își desfășoară activitatea sub autoritatea acestui membru al Guvernului. Cum Consiliul răspunde de organizarea pregătirii profesionale a procurorilor prin Institutul Național al Magistraturii, este firesc ca ministrul justiției să contribuie la elaborarea programelor de pregătire profesională a procurorilor. De asemenea, Consiliul are rolul de a apăra pe procurori împotriva oricărui act care le-ar afecta independența sau imparțialitatea. Consiliul Superior al Magistraturii, din care face parte de drept și ministrul justiției, asigură respectarea legii și a criteriilor de competență și etică profesională în desfășurarea carierei profesionale a procurorilor. Legitimitatea desemnării de drept în Consiliul Superior al Magistraturii a procurorului general al Parchetului de pe lângă instanța supremă este similară celei a ministrului justiției. Și calitatea de membru de drept al Consiliului, a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție este justificată, îndeosebi de păstrarea unui echilibru între reprezentantul puterii judecătorești și cel al Ministerului Public[2].

În aproape toate statele cu democrați consolidate, există un organism cu rolul și atribuțiile similare Consiliului Superior al Magistraturii. Aceste organisme se interpun între puterea judecătorească și cea legislativă sau executivă pentru a-i feri pe magistrați de imixtiuni ori presiuni din partea celor două puteri[3]. Pentru asigurarea acestui rol, Consiliul Superior al Magistraturii are atribuția conferită de Constituție și legea sa organică de a propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor, cu excepția celor stagiari. În materie de carieră profesională, Consiliul Superior al Magistraturii are o competență largă: dispune cu privire la recrutarea, avansarea, promovarea în funcții, îndeplinește rolul de instanță disciplinară cât privește abaterile de acest gen comise de judecători și procurori. Practic, toate aspectele ce vizează evoluția profesională a magistraților sunt atribuite Consiliului Superior al Magistraturii[4].

Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din 19 membri, din care 9 sunt judecători, 5 procurori, 2 sunt reprezentanți ai societăți civile, acestora alăturându-se, ministru justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Membrii Consiliului Superior al Magistraturii sunt aleși pentru un mandat de patru ani, de cele două Camere legislative reunite în ședința comună.

---

[1] A se vedea *C.A. Dumitrescu*, Comentariul art. 133 din Constituție, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituția României, op. cit., p. 1375.

[2] Idem, p. 1376.

[3] *T.C. Briciu, C.C. Dinu, P. Pop*, op. cit., p. 82.

[4] Ibidem.

TITLUL V
Organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale

Capitolul I
Locul şi rolul Curţii Constituţionale în arhitectura statului român

Secţiunea 1. Opţiunea pentru modelul european de jurisdicţie constituţională

Adunarea Constituantă aleasă în mai 1990 a trebuit să opteze între controlul jurisdicţional al constituţionalităţii legilor exercitat de instanţe judecătoreşti şi controlul politico-jurisdicţional exercitat de o Curte sau Tribunal Constituţional, fiecare din cele două modele de jurisdicţie constituţională având avantajele şi dezavantajele sale. În final, Legiuitorul constituant a optat pentru un tip de control al constituţionalităţii legilor exercitat de o autoritate publică politico-jurisdicţională, special instituită pentru acest scop. Această autoritate publică este Curtea Constituţională, care, ca şi alte autorităţi, cum ar fi Curtea de Conturi, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Avocatul Poporului, Consiliul Superior al Magistraturii sau Consiliul Suprem de Apărare a Ţării ş.a., are un statut constituţional, întrucât principiile sale de organizare şi funcţionare sunt stabilite de Constituţie[1]. Însăşi ideea de control al constituţionalităţii legilor presupune de la sine ca instituţionalizarea formelor concrete de control să fie prevăzută chiar în textul Legii fundamentale.

Pentru exercitarea controlului de constituţionalitate a legilor este necesar să se exprime formal şi neechivoc acordul naţiunii – chiar şi prin reprezentanţii săi legitimi – întrucât legea reprezintă voinţa suverană a naţiunii. Raportul între naţiune şi curţile constituţionale sau, după caz, instanţele judecătoreşti, este o temă de reflecţie doctrinară, nu numai pentru ştiinţa dreptului constituţional, ci şi pentru filozofia dreptului.

Ştiinţa dreptului constituţional trebuie să ofere răspunsuri pertinente privind stabilirea criteriilor de cenzurare a voinţei exprimate de parlamentari sub forma legilor şi legitimitatea acestora. În afara enunţării criteriilor respective şi a legitimităţii lor,

---

[1] Curtea Constituţională este o instituţie fundamental a statului, cu rol de garant al supremaţiei Constituţiei şi echilibrului puterilor [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 738 din 19 septembrie 2012 (M.Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012)].

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

controlul constituţionalităţii legilor exercitat de instanţe judecătoreşti sau de curţile constituţionale apare ca o suprapunere a acestora voinţei suverane a Parlamentului. Acesta este motivul pentru care controlul constituţionalităţii legilor este instituţionalizat chiar în constituţie. Numai astfel reglementat prin norma constituţională, controlul exercitat de instanţele judecătoreşti sau de curţi specializate asupra conformităţii legilor cu dispoziţiile constituţionale, apare ca expresie a voinţei suverane a naţiunii, şi nu ca o acţiune discreţionară a puterii judecătoreşti sau a unui organism, din orgoliu instituţional.

Acordul cetăţenilor de a li se controla forma legislativă a voinţei lor suverane – Legea – este o condiţie a legitimităţii controlului de constituţionalitate. În absenţa acestui acord formal, sau exprimat direct prin referendum, ori prin mijlocirea parlamentarilor, instanţele judecătoreşti ori după caz, curţile constituţionale, nu ar fi îndreptăţite să cenzureze legile votate de Parlament – calitate care le-ar situa discreţionar deasupra voinţei suverane a Adunărilor Legislative. Legitimitatea curţilor constituţionale şi a instanţelor de control jurisdicţional al constituţionalităţii legilor rezidă, aşadar, în voinţa suverană a naţiunii exprimată prin textele constituţionale. Cu alte cuvinte, naţiunea decide că legile adoptate de reprezentanţii săi în Parlament pot fi controlate în beneficiul ei de către o autoritate publică, a cărei organizare şi competenţă sunt convenite de ea prin Constituţie şi prin legi speciale. Atribuţiile curţilor constituţionale trebuie stabilite exclusiv prin Constituţie. Prin legi speciale se pot reglementa doar aspecte organizatorice şi funcţionale ale curţilor constituţionale de mai mică importanţă decât cele reglementate prin Constituţie.

Deciziile curţilor constituţionale sunt obligatorii şi nu pot fi contestate de nici o autoritate publică. O lege sau un act normativ emis de Guvern poate fi contestată în faţa instanţelor judecătoreşti, dar o decizie a curţilor constituţionale are caracter executoriu şi general obligatoriu.

Acesta este şi motivul pentru care Curtea Constituţională a României este o autoritate publică care se supune numai Constituţiei şi legii organice privind organizarea şi funcţionarea sa. Este o condiţie de fond, însă, de principiu, ca prevederile legale privind jurisdicţia constituţională, adică competenţa Curţii, să fie incluse exclusiv în Constituţie. Nici măcar prin legea organică a Curţii Constituţionale nu pot fi instituite – ca reglementare primară – dispoziţii referitoare la domeniul său de competenţă constituţională materială[1)].

[1)] Cu toate acestea, prin Legea nr. 590/2003 privind tratatele s-a instituit o nouă atribuţie a Curţii Constituţionale, constând în emiterea unui aviz la cererea unuia dintre preşedinţii Camerelor legislative, sau a unui număr de 50 de deputaţi, ori 25 de senatori, privind compatibilitatea prevederilor cuprinse într-un tratat, în orice etapă a încheierii acestuia, cu dispoziţiile Constituţiei. Evident, dispoziţia legală în cauză nu are temei constituţional. A se vedea şi Legea nr. 177 din 28 septembrie 2010 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, a Codului de procedură civilă şi a Codului de procedură penală al României (M.Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010), prin care s-a prevăzut competenţa Curţii Constituţionale de a exercita un control de constituţionalitate posterior al hotărârilor parlamentare.

Este adevărat că prin art. 146 lit. l) din textul revizuit al Constituţiei se deleagă Parlamentului dreptul de a stabili prin legea organică a Curţii şi alte atribuţii, pe lângă cele prevăzute în lit. a)-k) ale aceluiaşi articol. În opinia noastră, ipoteticele atribuţii la care se referă art. 146 lit. l) din Constituţie nu ar trebui, însă, să privească competenţa Curţii în materie de asigurare a supremaţiei Constituţiei, ci eventual, reglementarea unor probleme de procedură jurisdicţională sau privind organizarea şi funcţionarea ei internă.

Caracterul politic al controlului constituţionalităţii legilor constă, în primul rând, în procedura de desemnare a candidaţilor la funcţia de judecător constituţional şi de alegere a şase dintre aceştia de către cele două Camere ale Parlamentului. Chiar şi în privinţa celorlalţi trei judecători desemnaţi (numiţi) de Preşedintele României este evidentă manifestarea unei voinţe politice, cu toate că şeful statului nu exprimă – prin actul de numire – voinţa unei formaţiuni politice legitimată electoral. Se poate considera că atât reprezentanţii naţiunii întruniţi în cele două Camere legislative, cât şi Preşedintele României, numind pe cei nouă judecători constituţionali, exprimă prin reprezentare, voinţa politică a cetăţenilor privind numirea acestora.

Caracterul politic al jurisdicţiei constituţionale rezultă, de asemenea, din conţinutul politic al normelor fundamentale a căror garantare este asigurată prin efectuarea controlului. În fine, unele atribuţii conferite acestei autorităţi, cum sunt, de pildă, examinarea constituţionalităţii unui partid politic, avizul pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României întăresc caracterul politic al autorităţii publice învestită cu soluţionarea contenciosului constituţional. Cum procedura jurisdicţională prevăzută în Legea nr. 47/1992, republicată, se completează cu norme ale procedurii civile, compatibile cu natura procedurii în faţa Curţii Constituţionale, este firesc ca unele principii fundamentale care stau la baza organizării şi funcţionării puterii judecătoreşti să se aplice în activitatea instanţei de contencios constituţional. Ne referim, în special, la principiul legalităţii, egalitatea părţilor implicate, contradictorialitatea, autoritatea de lucru judecat etc.

Caracterul jurisdicţional rezultă, înainte de toate, din procedura de verificare a constituţionalităţii unei dispoziţii legale, din statutul judecătorilor, din modul de organizare şi funcţionare a autorităţii publice respective.

Procedura jurisdicţională de soluţionare a sesizărilor privind neconstituţionalitatea unor prevederi legale [art. 146 lit. a) şi d)] sau regulamentare [art. 146 lit. c)] are un caracter contencios. Acesta rezultă din adversitatea sau, altfel spus, din caracterul contradictoriu al poziţiei autorităţii publice ale cărei acte sau prevederi legale adoptate de acestea sunt considerate de iniţiatorii sesizării Curţii ca fiind neconstituţionale, pe de-o parte, şi susţinerile acestora, pe de altă parte.

După cum se poate observa din economia dispoziţiilor cuprinse în art. 146 din Constituţie, Curtea Constituţională are, pe lângă prerogative de control constituţional al legilor şi a unor categorii de acte normative adoptate de Parlament şi Guvern, şi alte atribuţii care vizează, fără îndoială, asigurarea supremaţiei normelor constituţionale în domenii de activitate de interes social şi politic deosebit, cum ar fi procedura de alegere a Preşedintelui României, procedura de suspendare din funcţie a acestuia, exercitarea de către cetăţeni a dreptului de iniţiativă legislativă, revizuirea Constituţiei, contestarea constituţionalităţii unui partid politic etc.

Atribuirea acestor prerogative Curţii Constituţionale se explică în primul rând prin caracterul ei independent faţă de toate celelalte autorităţi publice şi prin poziţia Curţii de garant al supremaţiei Constituţiei, consfinţită de art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată, dar şi în art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală.

Curtea Constituţională nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat, fiind independentă faţă de acestea[1]. Faptul că judecătorii Curţii sunt numiţi de puterea legislativă şi de puterea executivă (Preşedintele României) nu creează un raport de subordonare al Curţii faţă de acestea[2].

În prezent, modelul de jurisdicţie constituţională – creat în liniile sale iniţiale de juristul austriac Hans Kelsen – este foarte răspândit în Europa. Denumirea autorităţii publice învestită cu un astfel de control diferă de la un stat la altul, dar principiile de organizare şi funcţionare sunt asemănătoare.

În doctrină, acest tip de control este denumit „model european" de jurisdicţie constituţională. Modelul a fost instituţionalizat mai întâi în Constituţiile Cehoslovaciei şi Austriei din 1920[3]. Ulterior, a fost receptat de un mare număr de state din Europa şi chiar din America Latină.

Locul Curţii Constituţionale în ansamblul organizării puterilor în stat este stabilit de art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, potrivit căruia Curtea Constituţională este independentă faţă de orice altă autoritate publică şi se supune numai Constituţiei şi legii sale organice. Ca autoritate publică, deşi Curtea se situează în afara celor trei puteri, nu se poate constitui, desigur, într-o putere aparte, supraordonată. Configurând locul şi rolul Curţii Constituţionale, Legea fundamentală a ţării i-a stabilit în mod expres domeniul sau sfera de activitate şi i-a conferit atribuţii precise. În felul acesta, Constituţia a delimitat sfera de acţiune (jurisdicţia) a Curţii de domeniul de activitate conferit celorlalte autorităţi publice.

Legea organică a Curţii Constituţionale a întărit această delimitare precizând în art. 1 alin. (1) că scopul Curţii este garantarea supremaţiei Constituţiei. Acest scop, pe care Curtea îl înfăptuieşte în condiţii de exclusivitate nu se intersectează cu atribuţia Preşedintelui României prevăzută în art. 80 alin. (2) din Constituţie, potrivit căreia şeful statului veghează la respectarea Legii fundamentale. Comparând cele două texte legale vom observa diferenţa între ele. În timp ce Constituţia şi Legea nr. 47/1992, republicată, se referă la „garantarea supremaţiei Constituţiei", art. 80 alin. (2) din Constituţie se referă doar la acţiunea de a veghea la respectarea acesteia.

---

[1] Curtea Constituţională este independentă faţă de autoritatea judecătorească, nefiind inclusă în sistemul instanţelor judecătoreşti de drept comun [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 67 din 24 februarie 2004 (M.Of. nr. 205 din 9 martie 2004)].

[2] Departajarea atribuţiilor de numire a judecătorilor constituţionali între Camerele Parlamentului şi Preşedintele republicii poate fi interpretată ca o modalitate tehnică de echilibrare a celor două puteri

[3] A se vedea Council of Europe, The Role of the Constitutional Court in the consolidation of the Rule of Law, Strasbourg, 20 mai 1994, p. 2; A se vedea şi *S. Lagi*, Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918-1929), Co-herencia, vol. 9, nr. 16/2012, p. 273-295.

Tot astfel, nu există nicio suprapunere între art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, şi art. 154 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia Consiliul Legislativ este competent, pentru o anumită perioadă stabilită de Legea fundamentală, să examineze conformitatea legislaţiei în vigoare cu textele Legii fundamentale, cu alte cuvinte să aprecieze caracterul lor constituţional.

Rolul Curţii Constituţionale a fost sporit considerabil prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei, această autoritate publică devenind competentă să se pronunţe asupra constituţionalităţii tratatelor sau a altor acorduri internaţionale cu care este sesizată, precum şi asupra conflictelor juridice de natură constituţională între autorităţile publice. Aceste noi atribuţii constituţionale fac din Curtea Constituţională un organism extrem de „influent" în arhitectura şi funcţionarea statului de drept, precum şi în reechilibrarea puterilor, caracteristică care depinde, însă, de independenţa celor nouă judecători ai acesteia.

În ceea ce ne priveşte, privim cu multă rezervă orice idee care ar susţine rolul Curţii Constituţionale ca arbitru între diferite autorităţi publice prevăzute în Titlul III al Constituţiei. Principiul separaţiei şi echilibrului între cele trei puteri ale statului trebuie să ofere el însuşi pârghii de control reciproc şi contraputeri care să reechilibreze raporturile dintre Legislativ şi Executiv sau dintre puterea judecătorească şi Executiv ori Legislativ. Considerăm că se recurge mult prea uşor la sesizarea Curţii Constituţionale pentru a constata şi soluţiona conflicte juridice de natură constituţională între diferite autorităţi publice.

Jurisdicţia constituţională nu poate fi redusă la soluţionarea unui conflict între norma de drept ordinară şi cea constituţională. Dacă ţinem seama că aceasta din urmă reglementează cadrul de desfăşurare a jocului politic şi al intereselor politice divergente, litigiile care rezultă din nerespectarea Constituţiei privesc, în primul rând, mecanismul elaborării şi exercitării actului politic. De aceea, dreptul constituţional are o componentă politică remarcabilă. Desigur, o asemenea realitate, analizată din perspectiva rolului şi a atribuţiilor Curţii Constituţionale pune problema limitelor justiţiei constituţionale, într-un stat de drept.

Limitarea jurisdicţiei constituţionale este în primul rând o problemă de filozofie politică, din perspectiva căreia este analizat procesul de guvernare într-un stat în care produsul legislativ al Parlamentului este supus – nu ne interesează aici modalitatea de înfăptuire a jurisdicţiei constituţionale – unui control de constituţionalitate. Dacă textul constituţional permite un control fără a-i preciza criteriile şi nici forţa juridică a deciziei ce urmează să fie pronunţată de către instanţa de control (instanţa judecătorească sau tribunalul constituţional), mai devreme sau mai târziu, suveranitatea legislativă a Parlamentului va fi diminuată discreţionar chiar de către instanţa de control.

Dacă Adunarea Constituantă stabileşte limite sau restricţii ale controlului constituţionalităţii legilor, puterea legislativă a Parlamentului va fi tentată la un moment dat să-şi subordoneze prin voinţa sa normativă celelalte puteri ale statului. De aceea, Adunarea Constituantă trebuie să găsească un echilibru între tendinţele excesului de putere legislativă şi cele de control ale instanţei constituţionale.

Într-un stat de drept capătă o importanţă esenţială legitimitatea legii, înţelegând prin aceasta cerinţa fundamentală ca legea să exprime interesele şi voinţa suverană ale naţiunii, să reflecte aşteptările acesteia şi să fie adoptată de autorităţi competente potrivit procedurilor constituţionale şi legale prestabilite.

Legea fiind un act de decizie politică adoptat de Guvernant, are rolul oricărui act de guvernare. Tocmai de aceea se poate vorbi de noţiunea de legitimitate a legii, ca o componentă de bază a legitimităţii guvernării. Aici se impune, însă, o precizare: legea exprimă voinţa majorităţii parlamentare care dă un anumit înţeles aşteptărilor şi cerinţelor sociale. Ca atare, legitimitatea legii depinde şi de voinţa grupurilor politice majoritare. Indiferent de gradul de legitimitate, orice lege trebuie să fie, însă, conformă cu prevederile Constituţiei, verificarea unei asemenea concordanţe formale revenind competenţei Curţii Constituţionale.

Secţiunea a 2-a. Natura juridică a Curţii Constituţionale

Orice comentariu privind natura juridică a Curţii Constituţionale trebuie să pornească de la locul şi rolul acestei autorităţi publice în ansamblul instituţiilor statului, astfel cum acestea sunt configurate prin dispoziţii constituţionale şi legale referitoare la compunerea, organizarea, atribuţiile şi funcţionarea Curţii, la statutul judecătorilor constituţionali, precum şi la raporturile instituţionale pe care Curtea Constituţională le are cu celelalte organisme ale statului cu funcţii de guvernare. Opiniile exprimate în Adunarea Constituantă cu privire la caracteristicile modelului european de jurisdicţie constituţională, la avantajele şi dezavantajele acestuia, pot aduce culoare argumentelor susţinute pentru evaluarea naturii juridice a Curţii sau pot avea valoare explicativă pentru aceasta, dar nu au, ele însele, o relevanţă directă şi deplină asupra stabilirii naturii juridice ca atare, întrucât ele nu reprezintă voinţa Adunării Constituante sau a Parlamentului. Nu putem lua ca reper pentru conturarea naturii juridice a Curţii Constituţionale, nici opiniile formulate în doctrina străină despre natura juridică a Consiliului Constituţional din Franţa, ori a altor instituţii similare din alte ţări.

Sursele din care se poate extrage corect natura juridică a Curţii Constituţionale sunt tezele proiectului de Constituţie pentru Titlul IV (despre Consiliul Constituţional)[1)],

---

[1)] Tezele elaborate de comisia de redactare a proiectului de Constituţie aveau următorul conţinut: „1. Consiliul Constituţional se compune din nouă membri, desemnaţi pentru un mandat de nouă ani, cere nu poate fi reînnoit. Trei membri sunt numiţi de Adunarea Deputaţilor, trei de Senat şi trei de Preşedintele României.

Membrii Consiliului Constituţional îşi aleg un preşedinte pe o perioadă de trei ani, care decide în caz de paritate a voturilor.

2. Persoanele numite în Consiliul Constituţional trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competenţă profesională şi o vechime de cel puţin 15 ani în activitatea juridică sau în învăţământul superior de specialitate.

3. Consiliul Constituţional se reînnoieşte cu o treime la fiecare trei ani, potrivit legii.

4. Funcţia de membru în Consiliul Constituţional este incompatibilă cu aceea de membru al parlamentului, ministru, magistrat, funcţionar public, membru al unui partid politic sau al conducerii unei organizaţii sindicale. Alte incompatibilităţi sunt stabilite în legea organică cu privire la organizarea şi la funcţionarea Consiliului Constituţional.

5. Membrii Consiliului Constituţional sunt independenţi şi inamovibili pe durata mandatului lor.

care sunt un indiciu preţios pentru aflarea voinţei legislative a Adunării Constituante, dispoziţiile cuprinse în art. 142-147 din Constituţie, precum şi prevederile Legii nr. 47/1992 cu modificările ulterioare, referitoare la cadrul juridic de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale şi la statutul celor 9 judecători constituţionali. Între aceste surse legale care configurează natura juridică a Curţii, cele mai importante sunt dispoziţiile constituţionale care au fixat locul Curţii în ansamblul organelor statului, rolul constituţional al acesteia în asigurarea şi garantarea supremaţiei literei şi spiritului Constituţiei, şi forţa obligatorie a deciziilor sale.

Conţinutul acestor surse relevante pentru natura juridică a Curţii este confirmat în jurisprudenţa acesteia. Însăşi jurisprudenţa Curţii este relevantă pentru conturarea naturii sale juridice.

Tezele proiectului de Constituţie aprobate de Adunarea Constituantă în 1991 au configurat o autoritate de jurisdicţie constituţională unică, constituită din judecători numiţi de cele două Camere legislative şi de Preşedintele României, care în exercitarea mandatului lor se bucură de independenţă şi inamovibilitate, la fel ca membrii puterii judecătoreşti. Potrivit tezelor, deciziile acestei autorităţi publice erau obligatorii şi definitive pentru Parlament şi Guvern, ca autorităţi care adoptaseră actele normative declarate neconstituţionale.

Aceleaşi teze prevedeau că în afara activităţi sale jurisdicţionale de control al constituţionalităţii legilor, ordonanţelor Guvernului şi a regulamentelor parlamentare, Consiliul Constituţional avea şi atribuţii de natură politică.

---

6. Consiliul Constituţional are următoarele atribuţii principale:

a) din oficiu sau la sesizare se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor şi a ordonanţelor guvernului emise în baza delegării legislative.

Sesizarea Consiliului Constituţional aparţine Preşedintelui României, preşedintelui fiecăreia dintre camerele parlamentului, guvernului, Curţii Supreme de Justiţie, unuia sau mai multor grupuri parlamentare, unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori.

Decizia Consiliului Constituţional se comunică organului care a emis actul. Ea este obligatorie şi definitivă;

b) din oficiu şi obligatoriu se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor organice, înainte de promulgarea lor. Decizia Consiliului Constituţional este obligatorie şi definitivă;

c) din oficiu şi obligatoriu se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor camerelor parlamentului. Decizia Consiliului Constituţional este obligatorie şi definitivă;

d) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă definitiv rezultatele sufragiului;

e) confirmă existenţa împrejurărilor care justifică interimatul exercitării funcţiei de Preşedinte al României de către preşedintele Senatului;

f) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă definitiv rezultatele acestuia;

g) hotărăşte, în caz de contestaţie, asupra alegerii deputaţilor şi a senatorilor;

h) hotărăşte asupra contestaţiilor având ca obiect neconstituţionalitatea unui partid politic;

i) decide în cazul conflictului de competenţă între autorităţile centrale sau între acestea şi cele locale;

j) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de Constituţie sau de legi organice". A se vedea Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 853.

Singura legătură a Consiliului Constituţional cu puterea legiuitoare se limita la numirea de către cele două Camere legislative a câte trei judecători, din trei în trei ani şi la obligaţia Parlamentului de a se conforma deciziilor obligatorii şi definitive ale acestuia. Legăturile Consiliului cu Preşedintele României erau şi ele limitate la numirea de către şeful statului a unor judecători ai Consiliului. Guvernul nu era implicat în compunerea Consiliului Constituţional. În schimb, deciziile acestuia erau obligatorii pentru Guvern. Tezele au atribuit puterii judecătoreşti, reprezentată, aici, de instanţa supremă, dreptul de a sesiza Consiliul în materie de control al constituţionalităţii legilor. Conţinutul tezelor a fost transpus fără modificări în proiectul de Constituţie.

Sunt mai multe norme constituţionale cu valoare explicativă pentru natura juridică a Curţii Constituţionale. Prima dintre acestea este art. 142 alin. (1) care a conferit Curţii rolul de garant al supremaţiei Constituţiei. Aceasta calitate a autorităţii de contencios constituţional nu a fost prevăzută nici în Teze, nici în textul Constituţiei votat de Adunarea Constituantă în 1991. În schimb, a fost introdus din voinţă legislativă ordinară în Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale. Ne grăbim să menţionăm că această dispoziţie legală avea, în substanţa sa, rang de normă constituţională, deşi exprima doar o simplă voinţă legislativă cu valoare de lege organică.

Parlamentul ordinar a reparat o omisiune de neînţeles a Adunării Constituantei din 1991. În opinia noastră, principalele prevederi legale care pun în valoare natura juridică a Curţii Constituţionale sunt cele din art. 142 alin. (1) din Constituţie şi art. 1 din Legea nr. 47/1992, republicată, care stabilesc: rolul Curţii de garant al supremaţiei Constituţiei[1)], calitatea acesteia de a fi unica autoritate de jurisdicţie constituţională din România, independenţa Curţii faţă de orice altă autoritate publică şi supunerea Curţii numai Constituţiei şi voinţei legiuitorului ordinar exprimată în legea sa organică de organizare şi funcţionare.

Sunt mai multe idei în enunţul de mai sus, pe care dorim să le evidenţiem:

a) Curtea Constituţională este un organism statal central cu atribuţii speciale, învestit de Adunarea Constituantă cu prerogativa de a asigura respectarea strică a Legii fundamentale de către toţi destinatarii acesteia şi în toate domeniile de activitate. Fiind un garant al supremaţiei Constituţiei, Curtea Constituţională este factorul principal al apărării ordinii constituţionale, a regimului politic democratic, a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, a principiilor de politică externă ale statului român, deoarece toate aceste valori democratice, am putea spune, sunt consacrate în texte constituţionale, al căror gardian este Curtea. Termenul constituţional de „gardian" depăşeşte cu mult pe cel de apărător sau de paznic sau de „cel care veghează la respectarea Constituţiei", rol ce revine Preşedintelui României, potrivit art. 80 alin. (2) din Constituţie. Curtea nu se limitează la constatarea încălcării Constituţiei, ci sancţionează ea însăşi, cu forţa represivă a statului, orice încălcare a dispoziţiilor

[1)] Curtea Constituţională s-a autodefinit ca o instituţie fundamentală a statului, cu rol de garant al supremaţiei Constituţiei. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 738 din 19 septembrie 2012 (M.Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012).

constituţionale. Aceasta putere îi este conferită chiar de Legea fundamentală, motiv pentru care considerăm că dispoziţiile prezentei Constituţie referitoare la Curtea Constituţională nu ar putea forma obiectul revizuirii constituţionale.

b) Curtea Constituţională este unica autoritate de jurisdicţie constituţională în România. Aceasta înseamnă că numai Curtea Constituţională are prerogativa de a verifica, cu autoritate de decizie general obligatorie, conformitatea dispoziţiilor legale cuprinse în legi, ordonanţe, regulamente şi hotărâri parlamentare cu dispoziţiile cuprinse în Legea fundamentală şi, totodată, de a evalua conformitatea constituţională a unor proceduri prevăzute în art. 146 din Constituţie şi de a soluţiona conflictele juridice de natură constituţională între autorităţile publice la care se referă art. 146 lit. d) din Constituţie.

c) Curtea Constituţională este independentă faţă de orice autoritate publică. Textul constituţional care consacră independenţa Curţii este sec, rece şi limpede. Independenţa Curţii este absolută în mai mute sensuri: nu depinde de voinţa politică a unei alte puteri/autorităţi de suveranitate naţională, independenţa sa este generală şi include, în primul rând, independenţa financiară, funcţională şi jurisdicţională.

d) Curtea Constituţională se supune în activitatea sa numai Constituţiei şi legii sale organice, cu precizarea că şi această lege trebuie să fie conformă voinţei formale a Adunării Constituante. Nu este permis ca Legea nr. 47/1992 să conţină dispoziţii care încalcă Constituţia[1)].

Toate aceste patru idei pe care le-am expus succint au relevanţă teoretică în construirea naturii juridice a Curţii Constituţionale. La acestea pot fi adăugate încă câteva. Curtea Constituţională are statut constituţional întrucât este expresia voinţei suverane a Adunării Constituante; Curtea nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat; Curtea, deşi nu este purtătoare sau deţinătoare de putere suverană, în sensul strict al cuvântului, aşa cum sunt Parlamentul, Guvernul, Preşedintele României şi instanţele judecătoreşti, exercită putere de stat tot prin voinţa Constituţiei. De acea se supune numai acesteia; în raporturile cu Parlamentul, Guvernul, Preşedintele republicii sau cu instanţele judecătoreşti, Curtea nu apare ca organism supraordonat acestora, nu are dreptul să le direcţioneze sau controleze activitatea în general, ci acţionează la sesizare, exclusiv, ca organism de control al constituţionalităţii legilor şi al unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală; Curtea exercită o activitate specializată, de natură jurisdicţională, dar care are şi un caracter politic

Curtea îşi are sursa în voinţa Adunării Constituante şi de aceea are statut constituţional, deciziile sale fiind general obligatorii şi executorii pentru viitor. Din statutul constituţional al Curţii decurge concluzia că organizarea şi funcţionarea acesteia, precum şi atribuţiile sale trebuie stabilite exclusiv în Constituţie.

Cu toate acestea, Parlamentul a adoptat Legea nr. 47/1992 prin care a reglementat organizarea şi funcţionarea Curţii, deşi art. 73 din Constituţie, care stabileşte domeniile de reglementare ale celor mai importante legi organice, nu menţionează organizarea şi funcţionarea instanţei de jurisdicţie constituţională printre aceste domenii,

---

[1)] Art. 5 alin. (4) din Legea nr. 47/1992 încalcă totuşi dispoziţiile art. 76 alin. (2) din Constituţie.

aşa cum face în privinţa Autorităţii Electorale Permanente, Curţii de Conturi, Consiliului Suprem al Magistraturii şi Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Referitor la Curte, Constituţia se limitează să precizeze în art. 142 alin. (5) că înnoirea Curţii se face din trei în trei ani în condiţiile legii organice a Curţii. Tot astfel, art. 146 lit. l) din Legea fundamentală[1)] prevede că această autoritate publică îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute în legea sa organică. Deci singurele texte constituţionale care fac trimitere la o lege organică în privinţa curţii Constituţionale sunt cele menţionate.

Trei concluzii pot fi trase de aici: Adunarea Constituantă a considerat că prevederile art. 142-147 sunt suficient de cuprinzătoare pentru stabilirea cadrului juridic de organizare şi funcţionare a Curţii, din care se poate deduce şi natura juridică a acesteia; Adunarea Constituantă a împuternicit tacit Parlamentul să reglementeze prin lege specială (organică) cadrul general de organizare şi funcţionare a Curţii; Parlamentul a decis din putere şi voinţă proprie să reglementeze un domeniu care era de competenţa Constituţiei.

Toate cele trei concluzii sunt discutabile. Menţionăm că în privinţa Avocatului Poporului, care este tot o autoritate publică cu statut constituţional, aflată şi ea în afara celor trei puteri ale statului, Constituţia a prevăzut în art. 58 alin. (3) că organizarea şi funcţionarea acestuia se stabilesc prin lege organică. Tot astfel, în art. 79 alin. (2) Constituţia abilitează Parlamentul să adopte o lege organică pentru înfiinţarea organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ.

Lipsa unei prevederi similare în Constituţie referitoare la organizarea şi funcţionarea acesteia, a fost deliberată, Adunarea Constituantă voind să nu lase la latitudinea unor voinţe politice partizane interesate nici organizarea şi funcţionarea Curţii, nici atribuţiile acesteia. Dacă aceasta a fost voinţa şi dorinţa Adunării Constituante în 1991, cum se explică că Parlamentul a adoptat, totuşi Legea nr. 47/1992 pentru organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale? Răspunsul la această întrebare dezvăluie o omisiune regretabilă a Adunării Constituante.

Referitor la natura juridică a Curţii Constituţionale se poate conclude că aceasta este o autoritate publică cu statut constituţional, independentă faţă de toate celelalte instituţii ale statului şi se situează în afara sistemului celor trei puteri în stat, având ca obiect de activitate controlul constituţionalităţii legislativ şi al unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală.

Caracterul jurisdicţional al Curţii Constituţionale nu ne obligă să o asimilăm instanţelor judecătoreşti, întrucât competenţa sa jurisdicţională este limitată de Constituţie la aprecierea conformităţii unei norme legale de un anumit rang sau forţă juridică cu dispoziţiile constituţionale. Curtea exercită o formă de control asupra Parlamentului, Guvernului şi Preşedintelui României şi sancţionează conduita neconstituţională a acestora. Curtea nu are drept de interferenţă în activitatea instanţelor judecătoreşti. Instanţele nu aplică deciziile Curţii Constituţionale, ca atare, deşi acestea sunt general obligatorii, ci nu va aplica acele dispoziţii legale cuprinse în legi şi ordonanţe ale Guvernului a căror neconstituţionalitate a fost constatată de Curte.

[1)] Dispoziţia cuprinsă în art. 146 lit. l) din Constituţie a fost introdusă la revizuirea acesteia.

Capitolul II
Organizarea Curţii Constituţionale

Curtea Constituţională este unica autoritate de jurisdicţie constituţională în România, ceea ce semnifică caracterul exclusiv al competenţei acesteia. Competenţa Curţii este circumscrisă, însă, la cea stabilită prin Constituţie. Nicio altă autoritate publică nu se poate pronunţa – cu valoare de decizie obligatorie sau executorie – în ceea ce priveşte constituţionalitatea legilor.

De asemenea, în cazul dezbaterilor parlamentare care au ca obiect examinarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative, este posibil, ca deputaţii şi senatorii ori comisiile celor două Camere sesizate în fond sau solicitate să dea un aviz pe marginea acestora, să invoce neconstituţionalitatea unor prevederi cuprinse în proiectele supuse Camerelor spre dezbatere şi adoptate sau a unor amendamente. În astfel de cazuri ipotetice comisiile, respectiv Camerele, vor hotărî prin vot dacă într-adevăr textele respective sunt neconstituţionale. Deciziile acestora nu au însă vreun efect. Numai Curtea Constituţională are atribuţia de a constatat constituţionalitatea sau neconstituţionalitatea unei legi.

Constituţia revizuită în 2003 nu a mai prevăzut posibilitatea ca Adunările legislative să înlăture printr-un vot calificat o decizie de neconstituţionalitate pronunţată de Curte asupra unei legi, înainte ca aceasta să fie promulgată de Preşedintele României[1)].

Subliniem însă, că atât în cazul contestării constituţionalităţii de către parlamentari a unor texte din proiectele de legi sau din propunerile legislative supuse Camerelor spre dezbatere şi aprobate, respectiv, a unor amendamente, ori de către comisiile parlamentare, nu este vorba de o jurisdicţie constituţională.

Desigur, o autoritate publică, de pildă Guvernul, Camerele legislative, instanţele, pot susţine că o lege este neconstituţională, însă numai decizia Curţii privind neconstituţionalitatea sau, dimpotrivă, caracterul constituţional al legii are caracter

---

[1)] Potrivit art. 145 alin. (1) din textul nerevizuit al Constituţiei, în cazurile de neconstituţionalitate constatate pe calea controlului anterior, legea în cauză era trimisă Parlamentului spre reexaminare. Dacă legea era adoptată în aceeaşi formă, cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecţia de neconstituţionalitate era înlăturată, iar promulgarea devenea obligatorie. În cazul înlăturării obiecţiei de constituţionalitate în condiţiile art. 145 alin. (1) din Constituţia nerevizuită, hotărârile Camerelor nu puteau fi considerate acte de contencios constituţional, hotărârile în sine fiind acte eminamente politice în sensul că exprimau voinţa politică a deputaţilor şi senatorilor. Aceste hotărâri înlăturau decizia tehnică a Curţii. Faptul că Parlamentul considera o dispoziţie legală constituţională, apreciată ca neconstituţională de Curtea Constituţională, era o dovadă a suveranităţii poporului, al cărei depozitar este forul legislativ.

executoriu în materie. În legătură cu această problemă, Curtea Constituţională a statuat că opiniile exprimate de unele autorităţi publice privind neconstituţionalitatea unor dispoziţii legale supuse controlului de constituţionalitate al Curţii potrivit art. 146 din Legea fundamentală, pot fi apreciate ca o ingerinţă în activitatea acesteia şi ca o presiune asupra judecătorilor în soluţionarea unei anumite cauze[1)].

Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată, prevede, totodată, că aceasta este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale, în cazurile expres şi limitativ prevăzute în art. 146 din Constituţie. Competenţa Curţii nu poate fi contestată de nicio autoritate publică.

De asemenea, instanţele judecătoreşti sunt competente, potrivit art. 29 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, să invoce din oficiu neconstituţionalitatea unei prevederi cuprinse într-o lege sau o ordonanţă în vigoare. Este necesar, însă, ca de prevederea legală respectivă să aibă legătură cu soluţionarea cauzei respective,[2)] dar numai Curtea Constituţională este în drept să se pronunţe asupra constituţionalităţii acelei prevederi[3)]. Pe un alt plan, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie are dreptului, potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie să sesizeze Curtea Constituţională privind neconstituţionalitatea legilor înainte de promulgarea acestora. Dar şi în acest caz, Curtea Constituţională este competentă să se pronunţe asupra constituţionalităţii legilor respective.

Prin raportare strictă a Curţii Constituţionale la atribuţiile ce i s-au conferit prin Constituţie, rezultă că această autoritate publică îndeplineşte rolul de judecător constituţional în cazurile în care se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor [art. 146 lit. a) şi c)], regulamentelor şi hotărârilor Parlamentului [art. 146 lit. c)], a iniţiativelor de revizuire a Constituţiei [art. 146 lit. a)] şi asupra tratatelor şi altor acorduri internaţionale, asupra constituţionalităţii unui partid politic [art. 146 lit. k)][4)].

În exercitarea celorlalte prerogative constituţionale [art. 146 lit. f), g), h), i), j) şi k)], Curtea nu apare ca un organism de control constituţional propriu-zis, ci ca un organism care verifică regularitatea şi legalitatea unor proceduri sau care are atribuţii consultative în domeniul contenciosului constituţional.

Curtea Constituţională se compune din 9 judecători numiţi pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Trei judecători sunt numiţi de Camera Deputaţilor, trei de Senat şi trei de Preşedintele României. O treime din numărul judecătorilor se înnoieşte din trei în trei ani. Candidaţii la funcţia de judecător al

---

1) A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 19/1995 cu privire la constituţionalitatea Legii pentru interpretarea art. 21 alin. (1) şi alin. (2) din Legea nr. 53/1991 privind indemnizaţiile şi celelalte drepturi ale senatorilor şi deputaţilor, precum şi salarizarea personalului din aparatul Parlamentului României (M.Of. nr. 39 din 23 februarie 1995).

2) Curtea Constituţională a reţinut: condiţia ca dispoziţia legală criticată pentru neconstituţionalitate să aibă legătură cu soluţionarea cauzei este evidentă, necesară şi suficientă. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 766 din 15 iunie 2011 (M.Of. nr. 549 din 3 august 2011).

3) A se vedea, pentru detalii, *A. Iorgovan, M. Constantinescu*, Relaţiile dintre Curtea Constituţională, tribunalele ordinare şi celelalte autorităţi publice, Dreptul nr. 1/1995.

4) A se vedea şi *V.M. Ciobanu*, Consideraţii referitoare la deciziile ce se pot pronunţa ca urmare a exercitării controlului de constituţionalitate, Dreptul nr. 5-6/1994. A se vedea şi *I. Muraru, M. Constantinescu*, Studii constituţionale, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 14-25.

Curții trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute în art. 143 din Constituție: a) să aibă pregătire juridică superioară; b) să aibă o înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior.

Fiecare Cameră a Parlamentului numește, cu votul majorității membrilor săi prezenți, la propunerea biroului permanent și pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit cel mai mare număr de voturi. Candidaturile se depun la comisia juridică a fiecărei Camere de grupurile parlamentare sau de deputați ori senatori. Fiecare candidat este audiat atât de comisie, cât și de plenul Camerei respective.

Curtea Constituțională își desfășoară activitatea în plen. În cadrul plenului deciziile sunt luate în prezența a cel puțin 2/3 din numărul judecătorilor Curții. Plenul Curții îndeplinește atribuțiile conferite acesteia care pot fi realizate numai prin hotărâre adoptată cu votul majorității judecătorilor. De asemenea, plenul este competent să ia orice măsură necesară pentru buna desfășurare a activității Curții. Ședințele plenului se convoacă de președintele Curții, din proprie inițiativă, sau la cererea altui judecător. Plenul Curții este atât organ de jurisdicție constituțională, cât și organ care asigură buna desfășurare a activității Curții.

Potrivit art. 7 din Legea nr. 47/1992, republicată, Curtea Constituțională are un președinte ales prin vot secret pentru o perioadă de trei ani, cu majoritatea voturilor judecătorilor. Alegerea se desfășoară în termen de 5 zile de la înnoirea Curții. În vederea alegerii, fiecare grup de judecători numiți separat de cele două Camere legislative, respectiv de Președintele României, desemnează câte un candidat pentru funcția de președinte al Curții. Alegerea se desfășoară, la nevoie, prin două tururi de scrutin. Dacă la primul tur de scrutin niciunul dintre candidați nu întrunește majoritatea voturilor, se desfășoară al doilea tur de scrutin între primii doi clasați sau trași la sorți, dacă toți candidații obțin sau au obținut în primul tur același număr de voturi (câte trei voturi). Operațiunile de alegere a președintelui sunt conduse de judecătorul cel mai în vârstă. În caz de vacanță a funcției, se alege un președinte până la încheierea perioadei de 3 ani.

Potrivit art. 9 din Legea nr. 47/1992, republicată, Președintele Curții Constituționale are următoarele atribuții:

a) coordonează activitatea Curții Constituționale și repartizează cauzele spre rezolvare;

b) convoacă și prezidează ședințele în plen ale Curții Constituționale;

c) desemnează judecătorul-raportor și stabilește termenul de judecată;

d) reprezintă Curtea Constituțională în fața autorităților publice și a altor organizații, române sau străine;

e) constată cazurile de încetare a mandatului judecătorilor, prevăzute în lege și sesizează autoritățile publice care i-au numit, pentru ocuparea postului devenit vacant;

f) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege sau de Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale. Alte atribuții ale Președintelui Curții sunt prevăzute în Regulamentul de organizare și funcționare al acesteia.

Plenul este format din cei nouă judecători.

Plenul Curții Constituționale îndeplinește atribuțiile care, potrivit legii, se pot realiza numai prin acte adoptate cu votul majorității judecătorilor.

Capitolul III
Statutul judecătorilor Curții Constituționale

Secțiunea 1. Condițiile constituționale de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale și verificarea îndeplinirii acestora

Potrivit art. 143 din Constituție, judecătorii Curții trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior. Aceste cerințe se justifică în primul rând prin poziția Curții și prin prerogativele ce i le conferă Legea fundamentală. Garantarea supremației Constituției, aprecierea concordanței între textul legal, a cărei constituționalitate este contestată, și dispozițiile constituționale, presupun o înaltă pregătire de specialitate în domeniul teoriei și practicii juridice. Respectarea întocmai a acestor condiții rămâne la aprecierea autorităților publice care au dreptul constituțional de a-i numi pe cei 9 judecători[1)].

Este vorba de condiții minimale, care sunt evaluate potrivit unor proceduri interne stabilite în acest sens de autoritățile publice care fac și susțin propunerile de candidați. Este important de subliniat că menționarea condițiilor respective chiar în textul Constituției este o minimă măsură menită să atenueze percepția subiectivă că cei 9 judecători sunt selectați pe considerente politice. Totuși, această percepție generală există nu numai la nivelul societății civile, ci și la cel al clasei politice. Nu trebuie ignorat nici faptul că, adeseori, această percepție este susținută chiar de unele decizii pronunțate de Curte, care au fost interpretate prin declarații politice și în cadrul media ca fiind părtinitoare[2)].

Numirea unor parlamentari în funcția de judecători ai Curții pune sub semnul întrebării imparțialitatea acestora. În fond, orice numire făcută de Adunările legislative are caracter politic. Ca atare, orice judecător constituțional este perceput de societatea civilă ca fiind un partizan al unui anumit partid politic, mai ales în

---

[1)] Chiar dacă Legea nr. 47/1992 nu prevede o procedură de urmat în cazul numirii judecătorilor de către Președintele României, este evident că verificarea îndeplinirii celor trei condiții prevăzute de art. 143 din Constituție este atributul exclusiv al Președintelui, care își asumă și răspunderea politică, în fața corpului electoral pentru numirea realizată. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 459 din 16 septembrie 2014 (M.Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014).

[2)] *C. Ionescu*, Comentariul art. 143 din Constituție, în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituția României. Comentarii și explicații, op. cit., p. 1511.

condițiile în care propunerea candidaturii sale este susținută de un grup parlamentar. Ceea ce este mai grav, este faptul că deja se face simțită ideea că anumitor grupuri parlamentare li s-au „repartizat" prin negociere politică un anumit număr de mandate de judecător constituțional[1].

În literatura de specialitate s-au exprimat diferite opinii privind afinitatea politică a judecătorilor Curții Constituționale[2], aceasta fiind o dovadă că sistemul de numire a acestora este încă deficitar, chiar în ceea ce privește fundamentele prezentării candidaturii și ale aprobării acestora. Nici numirile făcute de Președintele României nu s-au bucurat de o încredere mai mare din partea societății civile. Cert este că realele semne de întrebare privind imparțialitatea și, după caz, partizanatul politic al judecătorilor Curții Constituționale pot fi puse în evidență chiar de unele decizii ale acestora.

Este o cerință expresă a Legii nr. 47/1992, republicată ca numirea judecătorilor să se poată face numai cu acordul prealabil exprimat în scris al candidatului. În cazul în care acesta ocupă o funcție incompatibilă cu aceea de judecător al Curții Constituționale sau face parte dintr-un partid politic, acordul trebuie să cuprindă angajamentul său de a demisiona la data numirii din acea funcție sau din partidul politic al cărui membru este.

Legea nr. 47/1992 – Legea organică a Curții Constituționale, republicată – prevede în art. 5 alin. (4) că fiecare Cameră a Parlamentului numește cu votul majorității membrilor săi prezenți, la propunerea Biroului permanent și pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit numărul cel mai mare de voturi. Intervenția Biroului permanent în procedura de numire face ca șansele candidaților – dacă sunt mai mulți candidați – propuși de grupurile parlamentare cu pondere numerică redusă, precum și a celor propuși individual de parlamentari din afara grupurilor, să scadă considerabil. În aceste condiții, este evident că persoana susținută politic de grupul parlamentar mai numeros sau de o alianță a mai multor grupuri și propusă de Biroul permanent, având și recomandarea Comisiei juridice, va avea șanse mult mai mari de a obține voturile necesare pentru a fi numită judecător constituțional. Numirea se face printr-o hotărâre adoptată de fiecare Cameră cu votul majorității deputaților, respectiv, al senatorilor prezenți.

Propunerile de candidați pentru Curtea Constituțională se pot face de grupurile parlamentare, precum și de membrii celor două Camere legislative și se depun la Comisia juridică a fiecărei Camere, care va evalua dacă persoana propusă îndeplinește condițiile minimale prevăzute în art. 143 din Constituție[3]. Candidații propuși

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea, în acest sens: *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 308-309; *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 377-378; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, vol. II, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2000, p. 386-388.

[3] Prima teză a art. 5 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede următoarele: „Candidaturile se pot depune la Comisia juridică de grupurile parlamentare, de deputați și de senatori....".

din iniţiativă parlamentară sunt audiaţi nu numai în comisia permanentă de specialitate (comisia juridice), ci şi în plenul Camerei care urmează să-i numească.

Verificarea candidaţilor, inclusiv a celui pe care Preşedintele urmează să-l numească din punct de vedere al condiţiilor constituţionale obiective pe care aceştia trebuie să le întrunească (vechimea legală în activitatea juridică sau în învăţământul juridic superior şi pregătirea juridică superioară) are la bază, aşa cum a reţinut Curtea Constituţională şi o evaluare după criterii proprii. Instanţa constituţională a reţinut că marja de aprecierea a celor trei instituţii publice care au competenţa de numire a judecătorilor constituţionali vizează şi aspecte de oportunitate, autorităţile respective având libertatea absolută, în acest caz, de a alege o anumită persoană apreciată a întruni condiţia *înaltei competenţe profesionale*[1)].

Propunerea candidaţilor de către grupurile parlamentare înseamnă practic susţinerea politică exprimată de acestea pentru candidatul respectiv. Cu alte cuvinte, susţinerea politică apare ca o condiţie a procedurii de evaluare şi votare a candidaturii. Raţiunea acordării grupurilor parlamentare a dreptului de a propune candidaţi pentru funcţia de judecător constituţional, rezidă în cerinţa asumării şi susţinerii de către grup a candidaturii. Dreptul deputaţilor şi senatorilor de a face propuneri pentru funcţia de judecător al Curţii Constituţionale se întemeiază pe calitatea acestora de reprezentanţi ai naţiunii şi pe responsabilitatea ce rezultă din calitatea respectivă. Susţinerea politică a candidatului ţine chiar de natura politică a candidaturii. Altfel, Legiuitorul nu s-ar fi referit la grupuri parlamentare, ci ar fi spus „Candidaturile se pot depune la Comisia juridică de deputaţi şi senatori…..".

Propunerea făcută de deputaţi şi senatori exprimă exclusiv susţinerea acestora şi, desigur, poate fi neagreată de grupul parlamentar căruia i se adresează, situaţie în care nu se întruneşte condiţia implicită a susţinerii politice. Este clar că orice propunere făcută de un deputat sau senator este un demers în nume personal. Propunerea astfel făcută va trebui să fie asumată de grup şi exprimată de acesta în nume colectiv. Numai astfel, propunerea grupului întruneşte condiţiile procedurale, întrucât are la bază hotărârea de susţinere care însumează voinţă politică. Ipotetic, este posibil ca un parlamentar să susţină un anumit candidat, iar grupul din care face parte parlamentarul respectiv, să susţină un alt candidat, ceea ce reduce şansele candidatului propus de parlamentarul respectiv, de a fi ales de plenul Adunării în funcţia de judecător la Curte. Oricum, ar fi ilogic şi neproductiv, ca un grup să susţină doi sau mai mulţi candidaţi.

Candidaţii vor depune toate actele şi înscrisurile doveditoare că îndeplinesc condiţiile constituţionale pentru a ocupa funcţia de judecător constituţional. Comisia juridică îl va audia pe fiecare candidat şi în final întocmeşte un raport în care se va referi motivat la fiecare dintre aceştia şi va menţiona numărul de voturi exprimate de membrii Comisiei cu privire la fiecare candidat. Candidaţii trebuie audiaţi şi de plenul Camerei

---

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 459 din16 septembrie 2014 (M.Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014).

În concordanță cu art. 54 alin. (2) din Constituție și cu art. 63 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, judecătorii Curții Constituționale vor depune, în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului, un jurământ de credință. Jurământul se depune individual, iar judecătorii Curții își vor exercita funcția de la data depunerii jurământului. Nedepunerea jurământului împiedică exercitarea atribuțiilor de judecător al Curții Constituționale.

Potrivit art. 67 alin. (1) din Legea organică a Curții Constituționale, mandatul de judecător încetează:

a) la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept ori de deces;

b) în situațiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcției de judecător mai mult de 6 luni;

c) în cazul în care este membru al vreunui partid politic sau nu are cetățenia română, ori nu are domiciliul în țară;

d) ca urmare a încălcării grave a obligațiilor prevăzute în art. 64 din Legea nr. 47/1992.

Constatarea încetării mandatului se face de către președintele Curții Constituționale, dacă motivul este expirarea încetării termenului pentru care a fost numit, iar în celelalte cazuri, încetarea mandatului se hotărăște în plen, cu votul majorității judecătorilor Curții.

Potrivit art. 68 din Legea nr. 47/1992, republicată, cu 3 luni înainte de expirarea mandatului fiecărui judecător, președintele Curții sesizează pe președintele Camerei Parlamentului care a numit judecătorul sau, după caz, pe Președintele României, solicitându-le să numească un altul în locul lui; numirea trebuie efectuată cu cel puțin o lună înainte de încetarea mandatului judecătorului predecesor.

În cazul în care mandatul a încetat înainte de expirarea duratei pentru care judecătorul a fost numit, iar perioada rămasă depășește 6 luni, președintele va sesiza autoritatea publică competentă, în termen de cel mult 3 zile de la data încetării mandatului, în vederea numirii unui nou judecător. Mandatul judecătorului astfel numit încetează la expirarea duratei mandatului pe care l-a avut judecătorul înlocuit.

Secțiunea a 2-a. Problema revocării mandatului de judecător al Curții Constituționale

Nici Constituția, nici Legea nr. 47/1992, republicată nu au reglementat problema revocării mandatului de judecător al Curții Constituționale. Nu credem că suntem în prezența unei omisiuni de reglementare a Adunării Constituante. Legea de organizare și funcționare a instanței de contencios constituțional prevede expres și limitativ cazurile de încetare a mandatului de judecător constituțional[1]. În astfel de situații,

[1] Art. 64 alin. (1) lit. c) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale prevede expres un caz de încetare a mandatului de judecător constituțional, ca sancțiune aplicată de plenul Curții.

mandatul încetează pur şi simplu, iar constatarea încetării se face, după caz, de preşedintele Curţii Constituţionale sau de plenul acesteia. Trebuie observat că dispoziţiile art. 67 din Legea nr. 47/1992, republicată, utilizează doi termeni asociaţi încetării mandatului de judecător constituţional: constatarea şi hotărârea plenului Curţii. Astfel, preşedintele constată încetarea mandatului în caz de expirare a termenului pentru care a fost numit judecătorul, în cazul demisiei acestuia, în cazul pierderii de către acesta a drepturilor electorale, în cazul excluderii de drept şi în caz de deces.

În cazul pierderii drepturilor electorale intervine hotărârea de condamnare a instanţei de judecată, rămasă definitivă şi irevocabilă. În opinia noastră, într-o astfel de situaţie, nu preşedintele Curţii ar fi îndreptăţit să constate încetarea mandatului de judecător, care fără doar şi poate, are semnificaţia unei sancţiuni, ci autoritatea publică care a făcut numirea în funcţie. Aceeaşi soluţie s-ar impune şi în cazul judecătorului care a fost condamnat definitiv de către instanţă. În cazul acestuia, excluderea de drept din funcţia de judecător constituţional, ar trebui să ia forma unei revocări dispusă de autoritatea publică care l-a numit.

În celelalte cazuri de încetare a mandatului de judecător prevăzute în art. 67 lit. b) şi c), din Legea nr. 47/1992, republicată, nu mai intervine actul constatării, ci plenul Curţii se întruneşte pentru a hotărî prin vot majoritar încetarea mandatului. Practic, suntem în faţa unui act de revocare, care este rezultatul voinţei majorităţii judecătorilor Curţii. Cum încetarea mandatului de judecător este supusă la vot, trebuie să acceptăm, cel puţin teoretic, că este posibil ca în situaţiile expuse în art. 67 lit. b) şi c) din Legea nr. 47/1992, republicată, mandatul să nu înceteze.

Suntem în prezenţa unei atitudini discreţionare a plenului Curţii Constituţionale, consacrate legal, cu încălcarea gravă a principiilor statului de drept. Este evident că dispoziţia înscrisă în art. 67 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, referitoare la competenţa plenului Curţii Constituţionale de a hotărî prin vot asupra situaţiilor care ar impune încetarea mandatului judecătorilor constituţionali contravine Constituţiei. În toate celelalte cazuri când Constituţia sau diferite legi speciale stabilesc anumite regimuri de incompatibilitate, sau anumite interdicţii, nu este reglementată posibilitatea de a nu ţine seama de ele, recurgând la o procedură instituţionalizată legal.

Secţiunea a 3-a. Regimul incompatibilităţilor impus judecătorilor Curţii Constituţionale

Deşi Curtea Constituţională nu a fost inclusă de Adunarea Constituantă în cadrul celor trei puteri ale statului, activitatea desfăşurată de judecătorii constituţionali are o natură jurisdicţională, alături de cea politică, datorită modelului kelsian de jurisdicţie constituţională, consacrat în Legea nr. 47/1992, care a îmbinat avantajele controlului politic al constituţionalităţii legilor cu cele ale controlului judecătoresc. Prin urmare, şi judecătorii Curţii Constituţionale sunt independenţi faţă de orice altă autoritate publică, fiind obligaţi să înfăptuiască justiţia constituţională în strictă conformitate cu

textul Constituției și al legii organice a Curții, Legea nr. 47/1992, republicată. În concordanță cu aceste cerințe, art. 144 din Constituție prevede că „funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior." Textul constituțional citat este preluat în art. 61 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, republicată.

Problema incompatibilității judecătorilor constituționali a fost tranșată chiar în Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul V, care au prevăzut la poz. 4 că „funcția de membru în Consiliul Constituțional este incompatibilă cu aceea de membru al parlamentului, ministru, magistrat, funcționar public, membru al unui partid politic sau al conducerii unei organizații sindicale. Alte incompatibilități sunt stabilite în legea organică cu privire la organizarea și la funcționarea Consiliului Constituțional."

Sunt câteva idei care pot fi desprinse din concepția Adunării Constituante referitoare la regimul incompatibilităților aplicabile judecătorilor constituționali. În primul rând, Adunarea Constituantă a creionat un spectru al funcțiilor publice de autoritate (parlamentar, membru al Guvernului, judecător și procuror, funcționar public) care, potrivit voinței sale politice, erau incompatibile cu mandatul de judecător constituțional. În al doilea rând, a cuprins implicit în sfera incompatibilităților și funcții publice fără autoritate, cum ar fi de pildă, funcția de cercetător științific sau bibliotecar într-o instituție publică, de vreme ce a instituit incompatibilitatea judecătorilor Consiliului Constituțional cu toate categoriile de funcționari publici. În al treilea rând, a fost exclus cumulul funcției de judecător constituțional cu calitatea de membru al unui partid politic, dar s-a admis, în principiu, cumulul cu statutul de membru de sindicat sau al unor organizații profesionale. În al patrulea rând, s-a prevăzut că viitoarea lege organică a Consiliului Constituțional „va stabili" alte categorii de incompatibilități. În fine, trebuie reținut că în Tezele pentru Constituție, Adunarea Constituantă nu a stabilit nicio excepție de la regimul incompatibilităților judecătorilor constituționali.

În legătură cu regimul de incompatibilitate al membrilor Consiliului Constituțional, în dezbaterile parlamentare inițiate pe marginea tezelor formulate de Comisia constituțională, deputatul Mircea Ionescu – Quintus a propus eliminarea tezei ca alte incompatibilități ale judecătorilor constituționali să fie stabilite prin lege specială[1]. Comisia și-a însușit acest amendament. În final, proiectul de Constituție a prevăzut în art. 141 că „funcția de membru al Curții Constituționale este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată".

În dezbaterile parlamentare pe marginea proiectului de Constituție, Comisia constituțională a acceptat și amendamentul propus de grupul parlamentar al PNȚ-CD din Adunarea Deputaților, în sensul exceptării din cadrul incompatibilităților enunțate în teze și în proiectul de Constituție, a funcțiilor didactice din învățământul juridic superior[2]. Amendamentul a fost admis apoi și de plenul Adunării Constituante[3].

---

[1] Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 872.

[2] Idem, p. 879.

[3] Idem, p. 888.

Textul constituţional votat în 1991 (art. 142) a rămas în vigoare, şi astăzi, având aceeaşi formulare şi după revizuirea Legii fundamentale în 2003.

Cât priveşte conceptul de funcţie publică utilizat în art. 144 din Constituţie, vom enunţa definiţia acesteia formulată de profesorul Paul Negulescu, care îşi păstrează întrutotul valabilitatea şi actualitatea, în ciuda evoluţiei şi dezvoltării moderne a dreptului public. Potrivit profesorului Negulescu, funcţia publică este complexul de puteri şi competenţe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulţi) persoană fizică care, executând puterile în limitele competenţei, urmăreşte realizarea scopului pentru care a fost creată funcţiunea[1)].

Numirea într-o funcţie publică se face printr-un act de putere care presupune intervenţia autorităţii statului. Este, de asemenea, o cerinţă ca funcţia publică să fie prevăzută prin lege, ca act de suveranitate şi voinţă politică parlamentară. Sunt funcţii publice de autoritate (care presupun forţa de constrângere statală, voinţa politică de comandă socială), cum sunt cele de procuror şi judecător, ori de secretar de stat şi funcţii publice de gestiune (care nu presupun neapărat intervenţia puterii imperative a statului). Ne referim, în acest sens, de pildă, la funcţia de medic într-o unitate sanitară finanţată de la bugetul public.

Art. 144 din Constituţie are în vedere conceptul generic de funcţie publică, care încorporează atât funcţiile publice de autoritate, cât şi cele de gestiune. În privinţa conceptului de funcţie privată, ca funcţie incompatibilă cu cea de judecător constituţional (şi aceasta fiind utilizată în articolul pe care îl comentăm), vom spune că aceasta include funcţii ce urmăresc realizarea unui interes privat în raporturi juridice în care părţi sunt, în principiu, persoane fizice sau juridice de drept privat.

Pentru înţelegerea clară a textului pe care îl comentăm, considerăm necesar să explicăm şi noţiunea de funcţie didactică în învăţământul superior folosită de Adunarea Constituantă în partea finală a art. 144. Aceasta, deoarece problema incompatibilităţii unor judecători ai Curţii Constituţionale se poate ridica, ipotetic, oricând, fie prin raportare la exercitarea de către unii dintre aceştia a unei activităţi didactice cu profil juridic, dar nu în cadrul unei facultăţi de drept, ci, de pildă, al unei facultăţi de ştiinţe politice, de comunicare, filozofie sau sociologie, fie cu prilejul îndeplinirii unor activităţi de specialitate în organisme cu profil ştiinţific din ţară sau străinătate, cum ar fi, de pildă, Comisia Europeană pentru Democraţie prin Drept. Este clar că unităţile de învăţământ menţionate nu pot fi încadrate în noţiunea de învăţământ juridic superior, aşa cum cere explicit art. 144 din Constituţie.

Este de la sine înţeles că atunci când Adunarea Constituantă s-a referit în art. 144 la „învăţământul juridic superior", s-a referit exclusiv la facultăţile de drept existente în acea vreme, precum şi la alte specializări juridice din cadrul acestora, cum ar fi, de pildă, administraţia publică. În momentul adoptării Constituţiei, învăţământul juridic superior cuprindea doar facultăţile de drept şi, prin echivalare, facultăţile cu profil de administraţie publică. Ulterior, au obţinut acreditare universitară numeroase facultăţi

---

[1)] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 531.

cu profil administrativ sau de administrație publică. Din acest punct de vedere, ar fi de discutat, de pildă, dacă Facultatea de administrație publică din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, în care se predau și discipline juridice, este o instituție care face parte din învățământul juridic superior, în sensul art. 144 din Constituție.

Referitor la conținutul funcției didactice în învățământul superior, astfel cum aceasta este reglementată în Legea nr. 1/2011, mai trebuie menționat că o astfel funcție poate fi de predare sau seminarizare. Art. 285 alin. (1) din Legea nr. 1/2011 prevede că în învățământul superior funcțiile didactice sunt: asistent universitar; lector universitar sau șef de lucrări; conferențiar universitar și profesor universitar. Legea menționată reglementează și echivalența între funcțiile didactice și cele de cercetare, deși este clar că specificul activității didactice este predarea unei discipline științifice sau de altă natură, unui auditoriu format în mod obligatoriu din studenți, masteranzi sau doctoranzi, pe când cercetarea științifică are un specific aparte, la aceasta putând participa doar ocazional și grupuri de studenți în funcție de forma de școlarizare a acestora.

Art. 287 alin. (19) din aceeași lege reglementează distinct activitatea de cercetare în învățământul universitar de cea de predare, prevăzând că „personalul de cercetare din învățământul superior desfășoară activități specifice, stabilite în fișa individuală a postului de către conducerea departamentului sau a școlii doctorale." Art. 285 alin. (2) din Legea nr. 1/2011 prevede că în instituțiile de învățământ superior funcțiile de cercetare sunt: asistent cercetare; cercetător științific; cercetător științific gr. III; cercetător științific gr. II și cercetător științific gr. I. Prin urmare, legea reglementează distinct funcția didactică, de cea de cercetare, de unde se poate trage concluzia că într-o interpretare strică a noțiunii de funcție didactică, judecătorii Curții Constituționale s-ar afla în incompatibilitate dacă ar cumula mandatul pe care îl dețin cu o funcție de cercetare în învățământul juridic superior[1)].

Este adevărat că alte texte din Legea nr. 1/2011 permit cadrelor didactice să fie trecute, la cererea acestora, cu norma integrală de cercetare științifică, cu păstrarea calității de titular în funcția didactică obținută prin concurs. Față de aceste reglementări permisive, care țin îndeosebi de cariera universitară a unor cadre didactice din învățământul superior, aflate în situații speciale, trebuie reținut, totuși, principiul că în materie de incompatibilități se aplică regula strictei interpretări a unei norme juridice prin care se prevede o anumită incompatibilitate.

Este o regulă juridică clasică și general valabilă că incompatibilitățile trebuie prevăzute strict și limitativ în lege, acestea neputând fi nici deduse, nici extinse prin interpretare la alte raporturi juridice. Dacă această regulă nu se aplică cu strictețe, oricine și oricând poate stabili noi incompatibilități cu anumite funcții, ori reduce sfera incompatibilităților, creând astfel un nou statut pentru funcții publice determinate, diferit de cel stabilit printr-o anumită lege.

[1)] Există incompatibilitate între calitatea de judecător constituțional și activitatea de instruire desfășurată în cadrul Institutului Național al Magistraturii. A se vedea *C. Ionescu*, Comentariul art. 125 din Constituție referitor la incompatibilitatea magistraților în *C. Ionescu, C.A. Dumitrescu* (coord.), Constituția României, op. cit., p. 1303-1334.

În practică, ca şi în doctrină s-a pus şi problema funcţiilor didactice de conducere din învăţământul superior ca fiind incompatibile cu mandatul de judecător al Curţii Constituţionale[1]. În ceea ce ne priveşte, considerăm că funcţiile de conducere din învăţământul universitar (rector, prorector, decan, prodecan şi director de departament) nu pot fi cumulate cu mandatul de judecător al Curţii Constituţionale, întrucât nu sunt prin natura lor funcţii didactice propriu-zise.

În situaţia în care intervine o stare de incompatibilitate, judecătorul Curţii Constituţionale are obligaţia de a o comunica preşedintelui Curţii şi, evident, libertatea de a opta pentru păstrarea mandatului de judecător sau, dimpotrivă, de a renunţa la acesta. În caz contrar, plenul Curţii va constata prin vot că mandatul a încetat. Procedura recurgerii la vot ni se pare neconstituţională, deoarece ipotetic este posibil ca plenul să încuviinţeze cumulul, ceea ce contravine Constituţiei.

În practica judiciară a Curţii Constituţionale pot să apară, ipotetic şi anumite incidente procedurale reglementate în Codul de procedură civilă, datorită cărora judecătorii nu ar trebui să intre în plen sau să ia parte la dezbaterea şi soluţionarea unor sesizări primite de Curte. Din această perspectivă, se poate spune că incompatibilitatea este instituţia procesuală care permite ca judecătorul procesului, aflat într-una dintre situaţiile anume determinate de lege, să nu participe la judecată, prezumându-se că nu poate să fie imparţial[2].

Codul de procedură civilă din 1865 prevedea un astfel de incident în art. 24, potrivit căruia judecătorul care a pronunţat o hotărâre într-o pricină nu poate lua parte la judecata aceleiaşi pricini în apel sau în recurs şi nici în caz de rejudecare după casare. În legătură cu acest text, Curtea Constituţională a reţinut că acesta reglementează incompatibilitatea, incident procedural menit să garanteze stabilirea adevărului şi asigurarea unei judecăţi imparţiale şi echitabile în toate cauzele deduse justiţiei[3]. Anterior, Curtea apreciase că dispoziţiile art. 24 C.proc.civ. reprezintă o garanţie a dreptului la un proces echitabil, prin faptul că judecătorul care a pronunţat o hotărâre într-o pricină nu poate lua parte la judecata aceleiaşi cauze în apel sau în recurs şi nici în caz de rejudecare[4].

Noul Cod de procedură civilă reglementează în art. 41 anumite cazuri de incompatibilitate absolută ale judecătorilor, potrivit cărora, „judecătorul care a pronunţat o încheiere interlocutorie sau o hotărâre prin care s-a soluţionat cauza nu poate judeca aceeaşi pricină în apel, recurs, contestaţie în anulare sau revizuire şi nici după trimiterea spre rejudecare. Ipotetic, textul citat poate deveni aplicabil în situaţia în care pe rolul Curţii Constituţionale se află o obiecţie de neconstituţionalitate a unei

---

[1] A se vedea *D. Valea*, Sistemul de control al constituţionalităţii din România, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 188.

[2] *M. Tăbârcă*, Drept procesual civil, vol. I, Teoria generală, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 278. A se vedea şi *V.M. Ciobanu, M. Nicolae* (coord.), Noul Cod de Procedură Civilă comentat şi adnotat, vol. I, art. 1-526, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 147-156.

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 211 din 13 martie 2007 (M.Of. nr. 311 din 1 octombrie 2007).

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 396 din 9 mai 2006 (M.Of. nr. 506 din 12 iunie 2006).

dispoziții legale invocată într-o speță judecată anterior la o instanță de drept comun în compunerea căreia s-a aflat un judecător, numit ulterior la Curte și care urmează să facă parte din plenul instanței de contencios constituțional. Codul de procedură civilă reglementează și alte cazuri de incompatibilitate în art. 42.

În cazul în care judecătorul de ședință cunoaște că există un motiv de incompatibilitate în privința sa, este obligat să se abțină de la judecarea pricinii. Art. 55 din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede, însă, că judecătorii Curții Constituționale nu pot fi recuzați. În schimb, aceștia se pot abține și, ca atare, nu vor intra în compunerea plenului Curții pentru judecarea dosarului în care sunt incompatibili.

În afara cauzelor de incompatibilitate constituțională și legală, prin legi speciale sunt prevăzute anumite interdicții în privința judecătorilor, aplicabile și judecătorilor Curții Constituționale. Ne referim, în acest sens, la Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, care prevede în art. 110 că dispozițiile sale cuprinse în art. 101-104, 107 și 109, care reglementează interdicții pentru judecători, se aplică în mod corespunzător și judecătorilor Curții Constituționale[1)].

Relevante pentru problema incompatibilităților și conflictelor de interese aplicabile în principiu și judecătorilor Curții Constituționale sunt și reglementările Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, referitoare la incompatibilități și interdicții (art. 5-11)[2)], precum și Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii

---

[1)] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003) – Capitolul V („Reglementări privind magistrații"): *Art. 102* – Magistraților le este interzis: a) să desfășoare activități de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură; b) să aibă calitatea de asociat, membru în organele de conducere, administrare sau control la societăți civile, societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare sau financiare, companii naționale, societăți naționale ori regii autonome; c) să desfășoare activități comerciale, direct sau prin persoane interpuse; d) să aibă calitatea de membru al unui grup de interes economic. *Art. 103* – „(1) Magistrații nu se subordonează scopurilor și doctrinelor politice. (2) Magistrații nu pot să facă parte din partide politice ori să desfășoare activități cu caracter politic. (3) Magistrații au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea convingerilor lor politice." *Art. 104* – „Magistraților le este interzisă orice manifestare contrară demnității funcției pe care o ocupă ori de natură să afecteze imparțialitatea sau prestigiul acesteia." (...) *Art. 107* – „Magistrații au obligația de a aduce de îndată la cunoștința președintelui instanței sau, după caz, a procurorului general în subordinea căruia funcționează orice ingerință în actul de justiție, de natură politică sau economică, din partea unei persoane fizice sau juridice ori a unui grup de persoane." (...) *Art. 109* – „(1) Magistrații pot participa la elaborarea de publicații sau studii de specialitate, a unor lucrări literare ori științifice sau la emisiuni audiovizuale, cu excepția celor cu caracter politic. (2) Magistrații pot fi membri ai unor comisii de examinare sau de elaborare a unor proiecte de acte normative, a unor documente interne sau internaționale."

[2)] M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005.

nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi pentru modificarea şi completarea altor acte normative, care în art. 1 prevede că dispoziţiile sale se aplică şi judecătorilor Curţii Constituţionale, în privinţa declarării averilor şi intereselor[1)].

Menţionăm că sunt diferenţe de statut între magistraţii judecători şi judecătorii constituţionali care se referă inclusiv la regimul juridic al incompatibilităţilor. În acest sens, Curtea Constituţională a constatat că nu poate exista identitate de tratament juridic între cele două categorii de magistraţi – judecătorii şi procurorii, pe de o parte, şi judecătorii Curţii Constituţionale, pe de altă parte, în ceea ce priveşte cariera profesională[2)].

Secţiunea a 4-a. Regimul juridic al independenţei judecătorilor constituţionali

Orice discuţie sau analiză teoretică pe tema independenţei judecătorilor constituţionali trebuie să pornească de la natura juridică a jurisdicţiei constituţionale şi de la calitatea judecătorilor constituţionali. Sunt aceştia judecători în sensul art. 124 şi al altor dispoziţii conexe din Constituţie, precum şi al prevederilor cuprinse în Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară? Răspunsul nu poate fi decât negativ. Sunt deosebiri importante între magistraţi, în înţelesul pe care acest termen îl are în art. 1 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor, şi judecătorii Curţii Constituţionale. Legea privind statutul judecătorilor şi procurorilor prevede că „magistratura este activitatea judiciară desfăşurată de judecători în scopul înfăptuirii justiţiei şi de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societăţii, a ordinii de drept, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor".

Din perspectiva acestei definiţii, nu pot fi negate trăsăturile judiciare ale activităţii înfăptuite de judecătorii Curţii. Deşi aceştia nu sunt cuprinşi în structura autorităţilor puterii judecătoreşti atribuţiile jurisdicţionale ale acestora îi apropie de judecătorii de carieră, înţelegând prin acest termen judecătorii la care se referă Legea nr. 303/2004. Acest lucru nu înseamnă nicidecum că înţelesul termenului de „înfăptuire a justiţiei" folosit în art. 124 din Constituţie ar fi aplicabil activităţii jurisdicţionale desfăşurate de judecătorii Curţii Constituţionale. Aşa cum s-a precizat în literatura de specialitate, judecătorul constituţional nu face parte din corpul magistraţilor, dar este totuşi un judecător[3)].

Nu vom spune nici că judecătorii constituţionali sunt asimilaţi judecătorilor de carieră, ci că Legea fundamentală le-a conferit, în parte, acelaşi statut. Acesta este

---

[1)] M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2015.

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1275 din 12 octombrie 2010 (M.Of. nr. 808 din 3 decembrie 2010).

[3)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 818; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituţională a României, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 65-66.

motivul pentru care judecătorii Curţii Constituţionale sunt independenţi, beneficiază de inamovibilitate şi au toate obligaţiile judecătorilor de carieră în ceea ce priveşte imparţialitatea şi celelalte îndatoriri specifice activităţii jurisdicţionale[1)].

Teza 5 din Tezele proiectului de Constituţie pentru Titlul IV – Consiliul Constituţional a prevăzut că membrii săi sunt independenţi şi inamovibili pe durata mandatului. Textul pare că nu spune mare lucru. Nu rezultă temeiul pentru justificarea teoretică a independenţei judecătorilor constituţionali şi a inamovibilităţii lor. Aflăm acest temei, în parte, din alocuţiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie, atunci când, în Adunarea Constituantă acesta prezintă şi susţine tezele enunţate de comisie pentru viitoarea autoritate de contencios constituţional.

Foarte adesea – spune acesta, referindu-se la judecătorii de carieră învestiţi cu atribuţia de a verifica, în instanţele de drept comun, constituţionalitatea legilor, – judecătorii sunt obligaţi sau tentaţi să alunece de la aprecierea juridică a operei legislative la aprecierea ei politică[2)].

Să recunoaştem, raportorul Comisiei, profesorul Ion Deleanu se referea la unul dintre dezavantajele controlului judecătoresc al constituţionalităţii legilor, posibil de extins şi la modelul european de jurisdicţie constituţională, deşi atât judecătorii de carieră, cât şi judecătorii constituţionali beneficiază de un statut de independenţă faţă de toate celelalte autorităţi publice şi, teoretic, au o deplină libertate în înfăptuirea actului de justiţie, şi, după caz, de justiţie constituţională.

Din punct de vedere teoretic, putem accepta ca principiu, că beneficiind de independenţă în exercitarea controlului de constituţionalitate a legilor, judecătorii constituţionali nu ar putea fi nici obligaţi de o altă autoritate publică să pronunţe o anumită decizie, nici să cadă în tentaţia de a confunda controlul de constituţionalitate a unei norme de drept cu aprecierea politică a acesteia. În practică, însă, există din păcate pericolul ca instanţa de contencios constituţional să aibă în vedere şi considerente de ordin politic.

Ni se pare instructiv să rămânem în spaţiul analizei doctrinare întreprinsă de raportorul comisiei. Acesta precizează că „autoritatea judecătorească, constituită din persoane care se bucură de inamovibilitate şi independenţă, poate fi nu numai imparţială, dar şi discreţionară. Decizia judecătorească, chiar greşită fiind, o dată intrată în autoritatea de lucru judecat nu mai poate fi retractată, întreţinând astfel o confuzie juridică şi de fapt"[3)]. Este lesne de observat că din perspectiva îndelungatei practici de funcţionare a Curţii Constituţionale, critica adusă de profesorul Ion Deleanu controlului judecătoresc al constituţionalităţii legilor, este valabilă, paradoxal, în privinţa Curţii Constituţionale.

În literatura de specialitate au fost criticate cu argumente doctrinare decizii ale instanţei de contencios constituţional care au fost şi părtinitoare şi discreţionare, lipsa de neutralitate politică a acesteia fiind constatată chiar de unii judecători ai Curţii în

---

[1)] A se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 1275 din 12 octombrie 20110 (M.Of. nr. 808 din 3 decembrie 2010).

[2)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 854.

[3)] Ibidem.

opinii separate la decizii ale plenului acesteia, pronunţate cu majoritate de voturi. Am stăruit mai mult asupra acestui subiect deoarece ni se pare relevant şi pentru percepţia generală a societăţii civile asupra Curţii Constituţionale, aşa cum aceasta rezultă din mass-media, dar şi din analize doctrinare bine documentate.

Nu este intenţia acestei lucrări să discrediteze activitatea şi credibilitatea Curţii Constituţionale, mai mult decât au făcut-o şi o fac încă unii dintre judecătorii acesteia, dar este important să se înţeleagă care a fost voinţa Adunării Constituante, referitoare la independenţa Curţii Constituţionale prin raportare la percepţia generală actuală privind activitatea jurisdicţională a acesteia.

Un punct de vedere analitic tranşant privind independenţa judecătorilor constituţionali nu găsim nici măcar în alocuţiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie. Se face doar o formală legătură de cauzalitate mecanică între modul de desemnare a membrilor Consiliului Constituţional şi profesionalismul şi, mai ales, neutralitatea acestora, ca şi când numirea lor le-ar garanta implicit şi automat imparţialitatea, echidistanţa, neutralitatea şi independenţa. Nimic mai fals!

Independenţa judecătorilor constituţionali este, în principal, o problemă care poate fi reglementată strict prin norme de drept, a căror încălcare atrage sancţiuni. Imparţialitatea, echidistanţa şi neutralitatea nu ţin, însă, de reglementarea juridică, ci de profesionalismul judecătorului, de nivelul pregătirii sale de specialitate, de educaţia, caracterul, onestitatea şi statura sa morală şi socială, or acestea nu pot fi comensurate şi reglementate prin norme juridice individuale. În Adunarea Constituantă s-a spus, între altele, că numai un organism neutru şi independent faţă de puterile publice, deci inclusiv faţă de puterea judecătorească, va putea menţine balanţa constituţionalităţii legilor prin tehnicieni ai dreptului care, lipsiţi de pasiuni politice, vor apăra valorile constituţionale[1)].

În general, enunţurile făcute în Adunarea Constituantă referitoare la imparţialitatea judecătorilor constituţionali şi la independenţa acestora au fost declarative, nu s-a construit încă un model teoretic al independenţei Curţii. A fost mult mai simplu să se susţină că judecătorii vor judeca imparţial şi că vor fi independenţi, deşi s-a atras atenţia că datorită sistemului de numire, judecătorii ar putea să rămână recunoscători celor care i-au numit[2)]. A fost semnalată din perspectivă critică şi lipsa oricărui control asupra Consiliului Constituţional, ceea ce principial este inadmisibil[3)]. S-a propus, chiar retrimiterea la comisie a tezei referitoare la independenţa judecătorilor, pe motiv că teza respectivă nu precizează la ce autorităţi se raportează independenţa acestora[4)].

Lipsa unei idei clare în Adunarea Constituantă despre independenţa judecătorilor reiese şi din faptul că aceştia erau consideraţi reprezentanţi ai celor care i-au numit. Face această eroare chiar şi raportorul Comisiei, când afirmă că judecătorii sunt reprezentanţi ai celor două Camere ale Parlamentului şi ai Preşedintelui republicii[5)].

[1)] Idem, p. 862.
[2)] Idem, p. 859.
[3)] Idem, p. 860, 864, 865.
[4)] Idem, p. 863.
[5)] Idem, p. 855.

Concluzionând, se poate spune că subiectul independenței judecătorilor Consiliului Constituțional nu s-a dezbătut în mod special în Adunarea Constituantă, membrii acesteia considerând problema independenței Consiliului ca un dat, ce nu mai trebuie discutat, întrucât ar exista de la sine.

În schimb, s-au criticat puterile de control ale Consiliului Constituțional, raportate la sistemul de numire a membrilor acestuia. S-a exprimat, astfel, temerea că instanța de contencios constituțional se va converti cu de la sine putere într-un supraparlament care va înfrânge suveranitatea puterii legislative prin decizii discreționare. Acesta a fost punctul de vedere al parlamentarilor care s-au opus modelului kelsenian al controlului constituționalității legilor și au susținut că activitatea de contencios constituțional ar reveni de drept puterii judecătorești, aceasta fiind prin tradiție independentă.

Merită, din acest punct de vedere, să supunem reflecției, deopotrivă politice și doctrinare, un fragment din alocuțiunea deputatului liberal Mihai Carp, referitoare la Consiliul Constituțional, care își păstrează valabilitatea și actualitatea pentru Curtea Constituțională. „La noi – spunea deputatul liberal – pericolul degenerării unei activități a acestui Consiliu într-o acumulare ocultă a puterii este cu atât mai mare, cu cât ne aflăm în momentul în care am ieșit dintr-o dictatură, iar mentalitatea democratică este încă confuză[1]). În replică, raportorul Comisiei susținea că temerea unor parlamentari constituanți că „un asemenea organism s-ar putea comporta voluntarist, arbitrar în aprecierea constituționalității unei legi ar fi mai justificată dacă dreptul de control ar aparține Curții Supreme de Justiție sau, și mai grav, tuturor instanțelor judecătorești.

Aceasta pentru că deciziile autorităților judecătorești se bucură de autoritatea de lucru judecat și chiar dacă ele sunt greșite, nu mai pot fi schimbate, nu mai pot fi retractate; și în al doilea rând, pentru că judecătorii sunt independenți și inamovibili pe tot timpul vieții lor. Așa încât pot să decidă – e adevărat – după propria lor convingere și potrivit cu legea, dar și după propria lor inspirație"[2]).

Nu cumva contra-argumentele raportorului comisiei la criticile aduse Consiliului Constituțional și în apărarea acestuia în Adunarea Constituantă, sunt astăzi argumente de necontestat susținute împotriva unor decizii discreționare și neîntemeiate pe textul Legii fundamentale ale Curții Constituționale?

În finalul dezbaterilor Constituantei, teza referitoare la independența judecătorilor constituționali a fost aprobată, iar art. 142 din proiectul de Constituție a prevăzut că membrii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia.

Ca o concluzie la analiza intenției legislative și a voinței politice a Adunării Constituante referitoare la independența judecătorilor Curții Constituționale, putem supune reflecției câteva idei în perspectiva unei viitoare revizuiri constituționale:

a) problema independenței Curții Constituționale este legată de puterile sale constituționale și de modul în care acestea sunt exercitate. Orice putere trebuie contrabalansată pentru a nu se reconfigura de la sine într-o supraputere, printr-un

---

[1]) Idem, p. 865.

[2]) Idem, p. 873.

proces de autoreproducere şi reconstrucţie interioară. Şi în privinţa Curţii Constituţionale trebuie creată o contraputere;

b) este necesară crearea unui mecanism în interiorul Curţii Constituţionale care să împiedice şi, după caz să sancţioneze abaterile de la principiul independenţei judecătorilor şi al imparţialităţii, echidistanţei şi neutralităţii lor politice;

c) transformarea Curţii Constituţionale într-o secţie a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie;

d) instituţia juridică a independenţei nu trebuie enunţată declarativ, ci construită printr-un complex de norme juridice;

e) independenţa judecătorilor Curţii este de rang constituţional, neputând face obiectul voinţei legislative ordinare, dacă nu a fost, în prealabil, statuată în Constituţie.

Legea nr. 47/1992, republicată a dezvoltat enunţul constituţional al independenţei judecătorilor Curţii Constituţionale şi a prevăzut în art. 1 alin. (3) că aceasta este independentă faţă de orice autoritate publică şi se supune numai Constituţiei şi propriei legi de organizare şi funcţionare. Au legătură cu statutul de independenţă a Curţii şi o consolidează, prevederile art. 3 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 47/1992, republicată[1)].

Sunt câteva aspecte privind problematica independenţei judecătorilor constituţionali care decurg din compararea art. 145 din Constituţie cu art. 1 alin. (3) şi art. 61 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată. Art. 145 prevede, aşa cum am arătat, că judecătorii Curţii sunt independenţi în exercitarea mandatului. Spre deosebire de acest text, art. 61 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, circumstanţiază independenţa judecătorilor constituţionali la exercitarea atribuţiilor, or potrivit Regulamentului de organizare şi funcţionare a Curţii, acestea depăşesc cadrul atribuţiilor constituţionale ale Curţii, cuprinzând şi activităţi administrativ-financiare, disciplinare etc., care nu au nimic comun cu rolul Curţii ca autoritate garantă a supremaţiei Constituţiei.

În aceeaşi ordine de idei, preşedintele Curţii Constituţionale deţine, potrivit aceluiaşi regulament, o seamă de atribuţii care exced rolului constituţional al Curţii. În exercitarea acestor atribuţii, nu este cazul ca judecătorii constituţionali să invoce statutul de independenţă de care se bucură numai pentru situaţiile în care iau parte procedural la exercitarea atribuţiilor de tip constituţional.

Ridică o problemă specială interpretarea art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, în sensul că instituie independenţa Curţii Constituţionale, pe care o alătură independenţei judecătorilor, reglementată în art. 61 alin. (1) din aceeaşi lege. Curtea Constituţională este singura autoritate publică care beneficiază de un statut de independenţă, dar nu atribuit prin voinţa Adunării Constituante, ci a voinţei legislative a Parlamentului ordinar.

În art. 1 alin. (3) legea organică a Curţii Constituţionale a prevăzut că aceasta se supune numai Constituţiei şi legii sale organice. Considerăm acest text ca un exces

---

[1)] Alin. (2) prevede că „în exercitarea atribuţiilor ce îi revin Curtea Constituţională este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale"; alin. (3) prevede următoarele: „Competenţa Curţii Constituţionale stabilită potrivit alin. (2) nu poate fi contestată de nicio autoritate publică".

de reglementare al Parlamentului. Constituția prevede suficiente elemente care conferă independență judecătorilor constituționali și, implicit, dacă se dorește, și Curții Constituționale. Ne referim, în acest sens, la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții, care o ține la adăpost de orice imixtiune din partea altei autorități, oricare ar fi aceasta, toate fiind obligate să se conformeze soluțiilor pronunțate de judecători. În al doilea rând, principiul loialității instituționale ce trebuie să caracterizeze raporturile între autoritățile publice și care rezultă din principiul separației și echilibrului între puterile statului are, între altele, menirea de a asigura independența Curții.

În fine, o consecință a independenței judecătorilor, constă în faptul că nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile exprimate la adoptarea soluțiilor pronunțate. Motivația unei astfel de exonerări constă tocmai în faptul că fiind independent, judecătorul constituțional se supune doar Constituției și legii organice a Curții. Ca atare, soluțiile pronunțate de judecător nu îi angajează decât profesionalismul și prestigiul personal, prezumat datorită înaltei sale competențe în domeniul teoriei și practicii dreptului.

Independența judecătorilor, în general, și cea a judecătorilor Curții Constituționale, în special, ridică o problemă practică, și anume aceea de a ști ce categorii de fapte sau acțiuni sunt de natură să aducă atingere independenței acestora. Nu se poate răspunde ușor la această întrebare. Să ne lămurim asupra unor aspecte practice. Independența judecătorilor Curții ar putea fi privită strict prin prisma dosarelor aflate pe rolul Curții și care urmează a fi soluționate. Cu alte cuvinte, s-ar lega independența de fiecare dosar în parte, care o dată soluționat nu ar mai prezenta aceleași rigori ale independenței. Nu susținem o astfel de interpretare.

Sensul corect științific și, totodată, constituțional al independenței judecătorilor Curții cuprinde complexitatea mandatului al cărui conținut este stabilit în Constituție. Din această perspectivă, sunt inadmisibile actele și acțiunile care prin natura lor au aptitudinea de a afecta independența judecătorilor instanței de contencios constituțional.

Niciun act normativ nu nominalizează astfel de acte și acțiuni, dar este evident că acestea presupun intenția de a intimida, de a împiedica actul de justiție constituțională, imixtiuni, presiuni etc. Tocmai de aceea, este important și necesar să acceptăm că pot exista demersuri care nu aduc nicio atingere independenței judecătorilor constituționali.

Discutarea și criticarea unei decizii a Curții Constituționale într-o lucrare științifică sau într-o emisiune TV ori jurnal de actualități, într-o declarație politică făcută regulamentar de senatori și deputați, ca și acuzele publice aduse unor judecători cu privire la nerespectarea obligațiilor legale ce le revin, nu pot fi catalogate ca acte care aduc atingere independenței judecătorilor.

Pe de altă parte, poate exista și excesul ori abuzul de independență al acelorași judecători ai Curții Constituționale, care la adăpostul independenței lor constituționale pot să renunțe la statutul de imparțialitate și neutralitate, votând pentru pronunțarea unei decizii discutabile din punct de vedere al argumentării legale.

Secţiunea a 5-a. Răspunderea judecătorilor constituţionali

Există un principiu general, potrivit căruia orice persoană care îndeplineşte o activitate de interes general în cadrul unei funcţii publice sau demnităţi politice ori jurisdicţionale, poartă o răspundere directă pentru modul în care îşi exercită prerogativele sau atribuţiile. De la bun început trebuie precizat că problematica răspunderii judecătorilor Curţii Constituţionale este rezervată prin voinţa Legiuitorului ordinar, domeniului legii organice. În Constituţie nu este reglementată răspunderea judecătorilor Curţii Constituţionale. În lipsa unei reglementări de rang constituţional a răspunderii, este dreptul Parlamentului să stabilească formele răspunderii şi conţinutul acesteia, cu precizarea, enunţată şi în literatura de specialitate, că nu se poate vorbi de o răspundere exclusiv politică, întrucât judecătorii îşi exercită în mod independent mandatul, fără nicio legătură cu voinţa politică a vreunei alte autorităţi publice. Un alt motiv al exonerării de răspundere politică ar fi faptul că deciziile pronunţate de aceştia nu au cum să exprime o voinţă politică, ele având un caracter jurisdicţional.

Legea nr. 47/1992 reglementează doar o răspundere disciplinară, pe care o vom comenta pe parcurs. Judecătorii constituţionali sunt pasibili de răspundere juridică de natură penală, în cazul în care săvârşesc o faptă prevăzută în legislaţia penală.

A. Răspunderea disciplinară. Legea nr. 47/1992, republicată, prevede în art. 64 că judecătorii Curţii Constituţionale sunt obligaţi:

a) să-şi îndeplinească funcţia încredinţată cu imparţialitate şi în respectul Constituţiei;

b) să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziţie publică sau să dea consultaţii în probleme de competenţa Curţii Constituţionale;

c) în adoptarea actelor Curţii Constituţionale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abţinerea de la vot nefiind permisă;

d) să comunice preşedintelui Curţii Constituţionale orice activitate care ar putea trage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită;

e) să nu permită folosirea funcţiei pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel;

f) să se abţină de la orice activitate sau manifestări contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lor.

În concepţia Legiuitorului ordinar, încălcarea acestor obligaţii echivalează cu săvârşirea unei abateri disciplinare. Legea organică a Curţii nu prevede ce înseamnă abatere disciplinară şi nici conţinutul acesteia. În schimb, Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale, adoptat prin Hotărârea plenului acesteia nr. 6 din 7 martie 2012[1)] prevede că abaterea disciplinară este o faptă în legătură cu munca şi care constă într-o acţiune sau inacţiune săvârşită cu vinovăţie de către judecătorii Curţii Constituţionale şi personalul acesteia, prin care au fost încălcate normele legale, regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale,

[1)] M.Of. nr. 198 din 27 martie 2012.

hotărârile Plenului Curții Constituționale, regulamentul de ordine interioară, contractul individual de muncă, ordinele președintelui, dispozițiile conducătorilor ierarhici sau îndatoririle prevăzute în fișa postului, după caz. Același regulament prevede și procedura de examinare a abaterii, precum și calea de atac împotriva hotărârii de constatare a abaterii și de aplicare a sancțiunii administrative. Judecătorii sancționați pot face recurs împotriva hotărârii Plenului la Înalta Curte de Casație și Justiție, care va judeca în complet format din 5 judecători. Hotărârea prin care se soluționează recursul este irevocabilă.

Dacă facem o comparație a obligațiilor legale ce incumbă judecătorilor constituționali, a căror nerespectare atrage răspunderea lor disciplinară, cu cele prevăzute în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, vom constata un regim disciplinar net defavorabil judecătorilor de carieră, în raport cu cel prevăzut pentru judecătorii Curții Constituționale. Art. 65 din Legea nr. 47/1992, republicată, a încredințat plenului Curții competența exclusivă de a stabili dacă judecătorii s-au făcut vinovați de săvârșirea unei abateri disciplinare, de a opta pentru o anumită sancțiune și modul de aplicare a acesteia. Precizăm, însă, că în legea organică a Curții nu sunt menționate tipurile de sancțiuni care ar urma să se aplice în funcție de gravitatea și, eventual, și de frecvența săvârșirii acestora. Ele sunt prevăzute, însă, în Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, care este un act normativ cu forță juridică inferioară față de lege.

Potrivit art. 64 din Regulamentul Curții, Plenul acesteia poate aplica judecătorilor, în funcție de gravitatea abaterii, următoarele sancțiuni disciplinare: avertisment; diminuarea indemnizației de încadrare lunare brute cu până la 15% pe o perioadă de la o lună la 3 luni; încetarea mandatului de judecător al Curții Constituționale. Normal ar fi fost ca sancțiunile disciplinare să fie prevăzute în același act normativ în care se prevăd abaterile disciplinare. În aceste condiții, marja de opțiune a plenului Curții este mare. Se poate constata cu ușurință natura diversă a faptelor de care se pot face vinovați judecătorii Curții. Primul și ultimul tip de obligație prevăzute în art. 64 din Legea nr. 47/1992, republicată, au legătură chiar cu fondul exercitării mandatului. „Delictul" de lipsă a imparțialității în pronunțarea unei soluții, ca și cel de renunțare la independență ni se par extrem de grave, pentru a fi catalogate implicit de Legiuitor doar ca o abatere disciplinară.

Dacă Legiuitorul a prevăzut că este posibil ca judecătorii constituționali să nu-și îndeplinească funcțiile încredințate cu imparțialitate și în respectul Constituției sau că nu se vor abține de la orice activitate sau manifestări contrare independenței și a sancționat un astfel de comportament neprofesional, nu este oare acesta un temei pentru angajarea în sarcina judecătorilor constituționali a unei răspunderi civile, în cazul în care vinovăția lor este constatată de o instanță de drept comun? Este adevărat că încălcarea gravă a obligației de a fi imparțial în cauzele pe care Curtea le soluționează poate fi un caz de încetare a mandatului, ca urmare a hotărârii plenului Curții.

Nu este scopul acestei lucrări să facă o evaluare a opiniei publice referitoare la încălcarea de către judecătorii Curții Constituționale a obligației de imparțialitate și independență. Ne limităm doar la constatarea că opinia publică deși nu are un „doctorat în drept" și nici o înaltă competență juridică de specialitate, nu greșește niciodată în aprecierile sale.

B. Răspunderea penală. Răspunderea penală a judecătorilor Curții Constituționale nu poate fi exclusă. Dimpotrivă, cum orice faptă penală atrage reacția de apărare și, totodată, de sancționare din partea societății, dacă unul sau mai mulți judecători constituționali se fac vinovați de săvârșirea unor fapte penale, aceștia urmează să suporte rigorile legislației penale potrivit gradului lor de vinovăție. Ipotetic, infracțiunea poate fi săvârșită înaintea dobândirii mandatului de judecător, când acesta avea o altă calitate, o altă funcție sau demnitate publică, sau în timpul exercitării acestuia. În această ultimă ipoteză, fapta penală poate avea legătură chiar cu o cauză aflată pe rolul Curții Constituționale, în soluționarea căreia unul sau mai mulți judecători săvârșesc o faptă care ar putea fi încadrată în legea penală ca infracțiune.

Din punct de vedere procedural, art. 66 din Legea nr. 47/1992[1)] prevede că judecătorii constituționali nu pot fi reținuți, arestați, percheziționați sau trimiși în judecată penală decât cu încuviințarea plenului Curții Constituționale, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Încuviințarea se dă cu votul a două treimi din numărul judecătorilor și după ascultarea judecătorului în cauză. Competența de judecată revine instanței supreme. În caz de infracțiune flagrantă, nu mai este nevoie de încuviințarea plenului Curții pentru reținere și percheziție, fiind necesară doar informarea președintelui Curții de către procurorul general. În cazul în care un judecător este trimis în judecată penală, el poate fi suspendat de plenul Curții Constituționale, care decide cu votul a două treimi din numărul judecătorilor. În cazul unei decizii de achitare, suspendarea încetează, iar în cazul unei decizii definitive de condamnare mandatul de judecător încetează de drept.

Secțiunea a 6-a. Regimul juridic al imunității judecătorilor constituționali

Și reglementarea imunității judecătorilor Curții Constituționale a fost asumată legislativ de Parlamentul ordinar. În ceea ce ne privește, considerăm că instituția juridică a imunității este de rang constituțional și nu poate fi instituită în beneficiul unor funcții sau demnități publice prin voință legislativă parlamentară. Numai o Adunare Constituantă poate să reglementeze, în numele națiunii pe care o reprezintă, instituția juridică a imunității. Este acesta un principiu fundamental de filozofie politică și, deopotrivă, juridică, încălcat în cuprinsul Legii nr. 47/1992.

În dezbaterile din Adunarea Constituantă, unul dintre parlamentari a ridicat această problemă. Art. 61 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că „Judecătorii Curții Constituționale nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile și voturile exprimate la adoptarea soluțiilor". Se observă cu ușurință preluarea în

[1)] Modificat prin Legea nr. 168/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I., nr. 595 din 12 iulie 2018

Legea nr. 47/1992 a prevederilor constituționale privind imunitatea, aplicabile membrilor Parlamentului. Acest tip de imunitate este specific membrilor unui corp alcătuit prin voința suverană a cetățenilor, or Curtea Constituțională nu are un astfel de caracter. De aceea, imunitatea de care beneficiază judecătorii constituționali prin generozitatea legislativă a Parlamentului nu are neapărat un temei constituțional. Art. 61 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, este un surplus sau un excedent de reglementare la care ar trebui renunțat.

Evident că există un surplus de reglementare, întrucât judecătorii fiind independenți, soluțiile pronunțate de aceștia nu pot fi contestate procedural. Așa fiind, exonerarea de răspundere juridică operată prin art. 61 alin. (2) din legea organică a Curții este inutilă. În plus, deliberările plenului nefiind publice, judecătorii constituționali nu sunt expuși unei evaluări colective a propriilor considerente, a judecăților de valoare, aprecierilor, argumentărilor de specialitate etc., ce pot fi grupate în termenul de opinie, în sensul textului legal citat.

Legea nr. 47/1992, republicată, instituie și o imunitate sub forma inviolabilității, similară și aceasta, în esență, cu cea a membrilor Parlamentului. Art. 66 alin. (1) din legea organică a Curții prevede că judecătorii nu pot fi reținuți, arestați, percheziționați sau trimiși în judecată penală decât cu încuviințarea plenului Curții Constituționale, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată revine în acest caz instanței supreme. De la data trimiterii în judecată penală, judecătorul este suspendat de drept din funcție, iar în caz de condamnare definitivă va fi exclus de drept. În cazul achitării, suspendarea încetează. În caz de infracțiune flagrantă, judecătorii Curții Constituționale pot fi reținuți și supuși percheziției, procurorul general având obligația de a-l informa de îndată pe președintele Curții Constituționale.

BCU IASI / CENTRU

Capitolul IV
Competenţa Curţii Constituţionale

Secţiunea 1. Aspecte generale ale competenţei actuale a Curţii Constituţionale

Competenţa Curţii este configurată în art. 146 din Constituţie astfel cum a fost revizuită în 2003, ale cărei prevederi sunt dezvoltate de Legea nr. 47/1992, republicată. Art. 3 din acest act normativ prevede că atribuţiile instanţei de contencios constituţional sunt cele stabilite de Constituţie şi de legea sa organică şi că, în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, Curtea este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale. Această precizare a legii nu conferă Curţii latitudinea de a-şi suplimenta atribuţiile prin voinţa plenului său, sau de a le extinde pe cele existente la domenii pe care ar considera că le poate atrage în sfera sa de jurisdicţie.

Dreptul legal al Curţii Constituţionale de a hotărî asupra competenţei sale se raportează strict la exercitarea atribuţiilor ce îi revin expres prin voinţa iniţială a Adunării Constituante şi a legii sale de organizare şi funcţionare. De pildă, Curtea a constatat în Decizia nr. 67 din 27 aprilie 1999[1)] că nu intră în atribuţiile sale examinarea conformităţii dintre diferite dispoziţii legale, ci numai concordanţa acestora cu principiile şi normele constituţionale.

Potrivit art. 146 din Constituţie, Curtea Constituţională are următoarele atribuţii:

a) se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori, precum şi, din oficiu, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei;

b) se pronunţă asupra constituţionalităţii tratatelor sau altor acorduri internaţionale, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori;

c) se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori;

d) hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate privind legile şi ordonanţele, ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial; excepţia de neconstituţionalitate poate fi ridicată şi direct de Avocatul Poporului;

[1)] M.Of. nr. 307 din 30 iunie 1999. În acelaşi sens, a se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 1237 din 6 octombrie 2010 (M.Of. nr. 785 din 24 noiembrie 2010).

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

e) soluţionează conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

g) constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului;

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României;

i) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia;

j) verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni;

k) hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic;

l) îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de legea organică a Curţii.

Cât priveşte controlul constituţionalităţii legilor exercitat de către Curtea Constituţională, acesta poate fi atât *a priori*, cât şi *a posteriori*. De asemenea, este un control concentrat (întrucât se exercită de o singură instituţie), este abstract (se exercită pe calea acţiunii directe, fără existenţa unui litigiu dedus judecăţii unei instanţe), dar poate fi şi concret (se exercită cu ocazia judecării unui proces aflat pe rolul unei instanţe judecătoreşti).

În legătură cu atribuţiile Curţii, se impune precizarea de principiu, că acestea sunt de natură constituţională şi rezidă din enunţul constituţional potrivit căruia această autoritate publică este garantul respectării Constituţiei. Se înţelege că atribuţiile Curţii Constituţionale se raportează la această funcţie fundamentală. Desigur, legea organică a Curţii şi Regulamentul ei de organizare şi funcţionare pot să cuprindă şi alte atribuţii legale ale acesteia, dar fără o legătură directă cu scopul pentru care a fost înfiinţată.

Acesta este motivul pentru care Legiuitorul constituant a intenţionat să cuprindă în Legea fundamentală atribuţiile constituţionale ale Curţii, lăsând Parlamentului ca printr-o procedură legislativă obişnuită să prevadă şi alte atribuţii ale Curţii Constituţionale, dar care să nu decurgă din funcţia constituţională a acesteia. De altfel, art. 146 din Constituţie enumeră fără echivoc atribuţiile Curţii, lăsând să se înţeleagă că aceasta exercită numai atribuţiile respective. În completarea textului constituţional aprobat în 1991, Legea nr. 47/1992 – în redactarea iniţială – a statuat în art. 12 alin. (1) că sesizarea Curţii Constituţionale se poate face „pentru cazurile expres şi limitativ prevăzute în art. 144", devenit art. 146 după revizuirea Constituţiei în 2003.

La vremea respectivă, în literatura de specialitate s-a precizat că „înşiruirea expresă şi limitativă a atribuţiilor Curţii Constituţionale constituie ea însăşi un impediment în calea oricărei tentative de a trece dincolo de hotarul acestor atribuţii"[1].

[1] *I. Deleanu*, Justiţia constituţională, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995, p. 218.

Ulterior, textul art. 12 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 a fost modificat prin Legea nr. 232/2004[1)], legiuitorul renunţând la caracterul limitativ al enumerării atribuţiilor Curţii Constituţionale. Mai mult chiar, Legea nr. 590/2003 privind tratatele a prevăzut o nouă atribuţie de natură constituţională a Curţii, încălcând astfel voinţa suverană a Adunării Constituante. Mai târziu, prin Legea nr. 177/2010 art. 27 din Legea nr. 47/1992 a fost completat, în sensul extinderii atribuţiilor de control ale Curţii Constituţionale, asupra hotărârilor parlamentare.

În optica Adunării Constituante, atribuţiile Curţii au fost limitativ stabilite în Constituţie. Aşadar, nicio altă activitate care trimitea la rolul Curţii de garant al respectării Legii fundamentale, nu putea fi exercitată de către această autoritate publică în lipsa unei învestiri constituţionale exprese. Această optică a fost schimbată, în opinia noastră fraudulos, prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei.

Din lectura textelor care stabilesc atribuţiile Curţii, rezultă că în competenţa acesteia intră, pe lângă controlul propriu-zis al unor acte ale Parlamentului şi Guvernului sau al constituţionalităţii tratatelor sau al altor acorduri internaţionale ori al unor iniţiative legislative exercitate de către cetăţeni, şi verificarea constituţionalităţii unor proceduri care nu au legătură cu procesul legislativ.

Din analiza textelor constituţionale şi legale referitoare la competenţa Curţii Constituţionale, precum şi din jurisprudenţa acesteia, rezultă că această autoritate publică jurisdicţională exercită un control de legalitate, ci nu unul de oportunitate[2)]. Curtea Constituţională statuează numai asupra problemelor de drept. Ca atare, în soluţionarea cauzelor ce i-au fost remise, potrivit art. 146 din Constituţie, Curtea Constituţională trebuie să se limiteze la verificarea conformităţii constituţionale a dispoziţiilor legale cu a căror neconstituţionalitate a fost sesizată. Curtea nu ar fi, de pildă, competentă să se pronunţe asupra necesităţii sociale a unei reglementări normative sau a implicaţiilor sale, care nu sunt de natură juridică.

Curtea Constituţională nu ar fi competentă, cu ocazia exercitării controlului, să evidenţieze necesitatea completării sau modificării actelor normative supuse controlului său de neconstituţionalitate[3)].

De asemenea, Curtea Constituţională nu este competentă să interpreteze, la cerere, prevederile Constituţiei, întrucât această atribuţie nu i-a fost stabilită prin Legea fundamentală. Considerăm că o astfel de atribuţie nu i-ar putea fi conferită nici prin legea sa de organizare şi funcţionare.

Nu intră în atribuţiile sale de control şi actele juridice de aplicare a regulamentelor parlamentare. Curtea a apreciat că nu are competenţa să exercite controlul

---

[1)] M.Of. nr. 502 din 3 iunie 2004. În urma modificări aduse prin art. I pct. 11 din Legea nr. 232/2004, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 avea următorul conţinut: *„(1) Curtea Constituţională poate fi sesizată în cazurile expres prevăzute de art. 146 din Constituţie, republicată, sau de legea sa organică."*

[2)] A se vedea *C. Ionescu*, Competenţa şi actele Curţii Constituţionale, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996.

[3)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 317 din 13 aprilie 2006 (M.Of. nr. 446 din 23 mai 2006).

de constituţionalitate asupra modului de interpretare sau asupra modului de aplicare a regulamentelor Parlamentului[1)].

Se înţelege că nici autorităţile care au dreptul să sesizeze Curtea Constituţională nu au libertatea de a-i cere Curţii să se pronunţe în alte cazuri decât cele prevăzute expres chiar în textele Constituţiei. În practica parlamentară, o asemenea interdicţie a fost, însă, nu de puţine ori încălcată, chiar dacă, în final, procedura de sesizare în acest sens a Curţii nu s-a consumat[2)]. De asemenea, în exercitarea atribuţiilor sale de control, Curtea Constituţionala nu este competentă să modifice sau să completeze dispoziţiile legale a căror neconstituţionalitate o constată. Cu alte cuvinte, Curtea se limitează doar la a constata neconcordanţa unor prevederi legale cu anumite texte înscrise în Constituţie. Altfel, ar însemna să se confere acestei autorităţi publice calitatea de „legiuitor pozitiv".

În calitate de garant al respectării Constituţiei, Curtea nu îşi poate asuma rolul de a crea, abroga sau de a modifica o normă juridică spre a îndeplini rolul de „legislator pozitiv"[3)].

Curtea Constituţională nu are dreptul să-şi asume, prin deciziile pe care le pronunţă, rolul de legiuitor pozitiv, subrogându-se astfel funcţiei legiuitoare a Parlamentului, care potrivit art. 61 alin. (1) din Constituţie este unica autoritate legiuitoare a ţării[4)]. În îndeplinirea atribuţiilor sale, Curtea se poate pronunţa numai asupra caracterului constituţional al reglementării ce face obiectul controlului său constituţional[5)]. Pentru a conchide asupra acestui subiect, ţinem să subliniem că activitatea de legiferare este rezultatul unei largi dezbateri parlamentare în care numai reprezentanţii poporului, învestiţi expres de popor pentru a legifera, au dreptul să legifereze.

Această concluzie se bazează pe dispoziţiile art. 61 alin. (1) din Constituţie, care prevede că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării. În acest proces, Curtea Constituţională este expertul specializat în filosofia elaborării şi aplicării Constituţiei şi, în această calitate, va „orienta" sau „ghida" Parlamentul cum să legifereze ca legea adoptată să respecte Constituţia. De aceea, privim cu rezervă afirmaţii mult prea categorice de genul: „instanţa constituţională română se desprinde din ce în ce mai mult de rolul său tradiţional de *legislator negativ*... Curtea Constituţională

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 196 din 28 aprilie 2004 (M.Of. nr. 417 din 11 mai 2004).

[2)] Într-un caz singular, Preşedintele României a sesizat Curtea Constituţională, în temeiul art. 146 lit. a) din Legea fundamentală, pentru a se pronunţa în legătură cu încălcarea de către forul legislativ a obiecţiilor de neconstituţionalitate ale unei legi, formulate de Curte printr-o decizie anterioară, deşi sesizarea în sine nu conţinea obiecţii de neconstituţionalitate ale şefului statului faţă de legea adoptată de Parlament şi prin care se asigura că dispoziţiile constatate ca fiind neconstituţionale au fost puse de acord cu prevederile constituţionale [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 59 din 18 iulie 2005 (M.Of. nr. 653 din 22 iulie 2005)].

[3)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 27/1996 (M.Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996).

[4)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 99 din 14 februarie 2008 (M.Of. nr. 154 din 28 februarie 2008).

[5)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 182 din 18 mai 2008).

evoluează către rolul de colegiuitor pozitiv, ale cărei acte ghidează evoluţia întregului sistem legal, precum şi procesul de interpretare şi aplicare a legii"[1]. Într-un studiu critic pe marginea revizuirii Constituţiei în 2003, profesorul Tudor Drăganu atrăgea atenţia că în nicio ţară europeană, unor asemenea Curţi (Tribunale) nu li se oferă competenţa de a adresa injoncţiuni Parlamentului, de natură să-l oblige să legifereze în sensul indicat de ele[2]. Chiar şi unii judecători ai Curţii Constituţionale s-au pronunţat împotriva acreditării unui rol de legiuitor pozitiv pentru instanţa de contencios constituţional[3].

Este la fel de hazardată opinia că „instanţei de contencios constituţional nu i se poate nega, atât de categoric, atât de tranşant, precum se neagă uneori, rolul unui *colegislator pozitiv şi specific*"[4]. Nu respingem *de plano* amplitudinea ştiinţifică şi analiza, uneori, de drept comparat, a unora dintre deciziile Curţii Constituţionale şi, mai ales, a unora dintre considerentele care susţin dispozitivul deciziei. Curtea nu are însă dreptul de a „indica" soluţia legislativă, ci, cel mult, de a arăta indicii care pot duce, printr-un proces legislativ adiţional, la conformitatea între norma de drept infraconstituţională şi textul Legii fundamentale[5].

Potrivit Constituţiei, ceea ce nu intră în sfera de competenţă a Curţii Constituţionale, chiar dacă priveşte conformitatea cu dispoziţiile Constituţiei, intră în sfera contenciosului administrativ, în sensul de litigiu de competenţa instanţelor judecătoreşti[6]. Curtea a decis în jurisprudenţa sa că actele normative şi individuale ale Guvernului, ministerelor şi celorlalte autorităţi ale administraţiei publice, centrale sau, după caz, locale, indiferent de materia la care se referă, sunt controlate, sub aspectul legalităţii, de instanţele de contencios administrativ[7].

În jurisprudenţa Curţii s-a considerat în mod constant că în cadrul competenţei sale, aceasta nu poate da o altă formulare textelor de lege pe care, printr-un control de

---

[1] A se vedea *M. Safta*, Rolul Parlamentului şi al Preşedintelui României în procedura învestirii Guvernului şi a numirii miniştrilor. Dezvoltări în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, nr. 1(30)/2012, p. 170.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Efectele deciziilor Curţii Constituţionale în lumina prevederilor Constituţiei revizuite, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 95. În acelaşi sens, a se vedea, *V.M. Ciobanu*, Curtea Constituţională – garant al supremaţiei Constituţiei, putere legiuitoare sau expert parlamentar?, în Revista Română de Drept Privat nr. 3/2009, p. 74.

[3] A se vedea opinia separată la Decizia Curţii Constituţionale nr. 761 din 17 decembrie 2014 (M.Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015). Judecătorii semnatari ai opiniei separate au precizat că dispoziţiile art. 147 alin. (2) din Constituţie nu îndreptăţesc Curtea să dea indicaţii puterii legislative cum să pună de acord textele a căror neconstituţionalitate a fost constatată cu prevederile Constituţiei, şi cu atât mai puţin, să se substituie acesteia.

[4] A se vedea *I. Deleanu*, Dialogul judecătorilor – forme şi implicaţii ale dialogului judecătorilor, în Revista Română de Jurisprudenţă nr. 1/2012, p. 35-36.

[5] Considerentele deciziilor rămân în sfera doctrinei, putând fi utilizate, receptate prin iniţiativă parlamentară ca surse ale unor proiecte sau amendamente legislative.

[6] Decizia Curţii Constituţionale nr. 37 din 6 iulie 1993 (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993).

[7] Ibidem.

constituționalitate, le-ar socoti nesatisfăcător redactate[1]. În raport cu alte autorități jurisdicționale, Curtea Constituțională nu se poate substitui instanțelor în ceea ce privește calificarea unei situații de fapt[2].

Curtea Constituțională nu are dreptul să-și asume, prin deciziile pe care le pronunță, rolul de legiuitor pozitiv, subrogându-se astfel funcției legiuitoare a Parlamentului, care, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, este unica autoritate legiuitoare a țării[3]. În îndeplinirea atribuțiilor sale, Curtea se poate pronunța numai asupra caracterului constituțional al reglementării ce face obiectul controlului său constituțional[4].

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis constant că aceasta este competentă să controleze numai constituționalitatea normelor juridice, nu și pe cea a actelor individuale[5].

În ceea ce privește actele supuse controlului de constituționalitate, prevăzute de Legea fundamentală, acestea sunt: legile adoptate de Parlament, atât înainte de promulgare, cât și cele intrate în vigoare; tratatele ori alte acorduri internaționale; regulamentele celor două Camere legislative și hotărârile parlamentare; ordonanțele Guvernului; inițiativele de revizuire a Constituției (indiferent de inițiator) și inițiativele legislative prezentate de către cetățeni.

În condițiile în care sistemul de drept este structurat pe trepte ierarhice, între care există raporturi clare de subordonare, se ridică problema aplicării directe a dispozițiilor constituționale, în condițiile în care Adunarea legiuitoare „a omis" să convertească o normă constituțională într-un act legislativ ordinar. Problema este identică în situația în care Curtea Constituțională ar declara anumite dispoziții cuprinse într-o lege sau ordonanță, ca fiind neconstituționale. Care este, într-o asemenea ipoteză, norma aplicabilă pentru judecător, într-un caz pe care îl are de soluționat, iar Parlamentul sau, după caz, Guvernul sunt inactive normativ? Întrebarea este pe deplin justificată, întrucât art. 124 alin. (1) din Constituție stabilește cu valoare de principiu că justiția se înfăptuiește în numele legii, or, în cazul evocat, legea lipsește. Pe de altă parte, vechiul Cod civil prevedea în art. 3 că judecătorul care va refuza de a judeca, sub cuvânt că legea nu prevede, sau că este întunecată sau neîndestulătoare, va putea fi urmărit ca culpabil de denegare de dreptate.

O reglementare asemănătoare găsim și în noul Cod civil, care prevede în art. 1 alin. (2) că în cazurile neprevăzute de lege se aplică uzanțele, iar în lipsa acestora, dispozițiile legale privitoare la situații asemănătoare, iar când nu există asemenea dispoziții, principiile generale ale dreptului.

În legătură cu problema obligației instanțelor judecătorești de aplicare directă a dispozițiilor constituționale, atunci când nu există reglementare legală sau când a fost

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 1/1992 (M.Of. nr. 178 din 26 aprilie 1992).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 56/1994 (M.Of. nr. 156 din 26 aprilie 1994).

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 99 din 14 februarie 2008 (M.Of. nr. 154 din 28 februarie 2008).

[4] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 182 din 18 mai 2008).

[5] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 10 din 24 ianuarie 1995 (M.Of. nr. 74 din 25 aprilie 1995).

constatată neconstituţionalitatea reglementării legale existente, Curtea a admis că aplicarea directă, în astfel de situaţii, a prevederilor constituţionale nu numai că este corectă, dar este şi pe deplin necesară. De altfel, Constituţia este tot o lege, iar judecătorul nu poate susţine că „nu există reglementare legală". Art. 73 alin. (1) din Constituţie este clar: „Parlamentul adoptă legi constituţionale, legi organice şi legi ordinare"[1]. Deşi legile constituţionale au un domeniu strict de reglementare (revizuirea Constituţiei), ele se încorporează în corpul Constituţie ca atare.

Într-un sens mai larg şi convenţional, se poate admite chiar că Legea fundamentală este, prin conţinutul şi esenţa ei, un act constituţional. Aşa fiind, rezultă cu claritate că dispoziţiile constituţionale pot şi trebuie să fie aplicate în mod direct de către instanţele judecătoreşti atunci când legiuitorul nu a adoptat legi prin care să se procedeze la detalierea reglementării constituţionale. Adoptarea de către legiuitor a unor astfel de legi este, de regulă, necesară, dar absenţa lor nu poate împiedica aplicarea imediată a voinţei legiuitorului constituant[2].

Există o situaţie aparte, atunci când se impune aplicarea unei dispoziţii legale vădit neconstituţionale, dar a cărei neconstituţionalitate nu a fost încă constatată formal, prin procedură jurisdicţională de către Curtea Constituţională. Astfel de dispoziţii beneficiază de o prezumţie relativă de constituţionalitate, iar instanţa de judecată nu are dreptul să constate ea însăşi caracterul neconstituţional al unor astfel de dispoziţii legale, întrucât Curtea este unica autoritate de jurisdicţie în materie de constatare a neconstituţionalităţii legilor. Iată, deci, că într-o atare situaţie, instanţa de judecată nu are dreptul să înlăture textul legal vădit neconstituţional în favoarea aplicării directe a unei dispoziţii constituţionale.

Într-o speţă asemănătoare, Senatul a aplicat două reglementări legale vădit neconstituţionale care beneficiau de prezumţia de constituţionalitate [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor şi art. 173 din propriul regulament] şi a respins prin hotărâre cererea de încuviinţare a reţinerii şi arestării unui senator. Curtea Constituţională a constatat neconstituţionalitatea acestei hotărâri, dar în decizia sa nu a amintit nimic de faptul că Senatul a adoptat aceea hotărâre aplicând două texte care beneficiau de prezumţia de constituţionalitate. Decizia Curţii, discutabilă pe fond, a anulat prezumţia de constituţionalitate a două texte legale, fără să le constate explicit caracterul neconstituţional.

În practica sa jurisdicţională, Curtea Constituţională a decis, cu valoare de principiu, că pentru aceleaşi raţiuni, dispoziţiile constituţionale pot şi trebuie să fie aplicate în mod direct de către instanţele judecătoreşti şi în cazul în care anterior a fost constatată neconstituţionalitatea prevederilor legale existente, iar legiuitorul nu a procedat încă la modificarea sau abrogarea, după caz, a acelor prevederi legale[3].

Deşi dispoziţiile Legii fundamentale referitoare la competenţa Curţii Constituţionale de a se pronunţa asupra constituţionalităţii anumitor categorii de acte adoptate

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 186 din 18 noiembrie 1999 (M.Of. nr. 213 din 16 mai 2000).

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

de Camerele legislative, separat sau reunite în şedinţă comună, sunt clare, această autoritate a fost sesizată uneori să verifice constituţionalitatea altor acte decât cele menţionate expres în art. 146 din Constituţie. În astfel de situaţii, Curtea Constituţională nu s-a pronunţat pe fondul sesizărilor, constatând doar că nu sunt de competenţa sa[1)].

În literatura de specialitate s-a pus problema, ipotetic şi ca speţă de dezbateri la seminar, dacă Curtea Constituţională ar fi competentă – în calitatea sa de garant al supremaţiei Constituţiei – să controleze şi, după caz, să sancţioneze „comportamentul neconstituţional" al oricărei autorităţi publice în exerciţiul atribuţiilor sale[2)]. Problema ridicată nu este ruptă de realitate. Nu puţine au fost situaţiile când Preşedinţilor României li s-au adus acuze din partea unor partide, organizaţii neguvernamentale, oameni politici, jurnalişti, că au avut, cu diferite ocazii, un comportament neconstituţional. Unele dintre aceste acuze au fost convertite procedural în sesizări adresate Curţii Constituţionale, în virtutea art. 146 lit. e) din textul Constituţiei revizuite în 2003.

Curtea Constituţională a soluţionat astfel de sesizări, confirmând în deciziile pronunţate existenţa unor conflicte juridice de natură constituţională între Preşedintele României şi unele autorităţi publice. De altfel, în doctrina de drept constituţional s-a precizat cu temei că într-un stat de drept controlul constituţionalităţii este una dintre formele importante nu numai de verificare, dar şi de consolidare a comportamentului constituţional al autorităţilor publice, categorie ce se defineşte prin ea însăşi[3)].

Secţiunea a 2-a. Dreptul de sesizare a Curţii Constituţionale

Poziţia de principiu a Curţii Constituţionale în ansamblul autorităţilor publice şi, în mod deosebit, funcţia sa constituţională, precum şi efectele actelor prin care îşi finalizează atribuţiile de control, impun de la sine interdicţia ca aceasta să se sesizeze – ca regulă generală – din oficiu. Constituţia prevede o singură excepţie – de altfel, firească – şi anume, în privinţa iniţiativelor de revizuire a Constituţiei. În calitatea sa de garant al supremaţiei Constituţiei, Curtea este datoare să aibă o poziţie activă faţă de orice demers formal, exercitat potrivit art. 150 din Constituţie, de revizuire în orice fel a textului constituţional, pentru a împiedica atentatul la principiile constituţionale şi valorile politice statuate în Legea fundamentală.

---

1) A se vedea, de pildă, Decizia Curţii Constituţionale nr. 17/2000 privind constituţionalitatea Hotărârii Camerei Deputaţilor nr. 25 din 1 septembrie 1999 pentru alegerea vicepreşedinţilor, secretarilor şi chestorilor Camerei Deputaţilor (M.Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000).

2) *I. Deleanu*, op. cit., p. 219.

3) *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituţională a României, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 82.

În Tezele proiectului de Constituţie era prevăzut dreptul Consiliului Constituţional de a se sesiza din oficiu şi de a se pronunţa:

a) asupra constituţionalităţii legilor şi a ordonanţelor Guvernului emise în baza delegării legislative;

b) asupra constituţionalităţii legilor organice înainte de promulgarea lor;

c) asupra constituţionalităţii regulamentelor Camerelor Parlamentului.

După intense şi, uneori, confuze dezbateri parlamentare, textul final adoptat de Adunarea Constituantă a reţinut dreptul Curţii Constituţionale de a se sesiza din oficiu numai în privinţa iniţiativelor de revizuire a Constituţiei.

Trecerea în revistă a subiectelor de sezină enumerate în art. 146 din Constituţie, permite constatarea că acestea au un rol principal în adoptarea şi aplicarea actului normativ supus controlului de constituţionalitate exercitat de Curtea Constituţională. Dacă analizăm calitatea şi locul pe care îl ocupă în ansamblul mecanismelor instituţionale de exercitare a puterii subiectele de sezină pentru art. 146 lit. a) din Constituţie, vom observa că principala preocupare a acestora şi justificarea demersului lor au legătură nemijlocită cu asigurarea respectării principiului separaţiei puterilor şi a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor.

Astfel, autorităţile puterii executive enumerate – Preşedintele României şi Guvernul – precum şi Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, ca reprezentantă a puterii judecătoreşti, beneficiază de dreptul de sesizare a Curţii Constituţionale, având astfel la dispoziţie un mecanism juridic eficient pentru a contracara excesul de putere al Parlamentului, dincolo de limitele admise de principiul constituţional al separaţiei şi echilibrului celor trei puteri în stat.

Cât priveşte numărul relativ mic de deputaţi şi senatori care pot sesiza Curtea Constituţională potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, considerăm că acesta a fost ales pentru a permite, îndeosebi opoziţiei şi grupurilor parlamentare puţin numeroase, de a se opune unei legi neconstituţionale, adoptată de o majoritate parlamentară discreţionară, predispusă să adopte legi prin care îşi favorizează interese politice sau de altă natură, dincolo de restricţiile constituţionale.

Singura problemă de discutat aici este rolul Avocatului Poporului ca subiect de sezină a Curţii Constituţionale, întrucât textul Constituţiei referitor la competenţa acestuia de a sesiza instanţa de contencios constituţional este foarte general. Ceea ce îl îndrituieşte pe Avocatul Poporului să beneficieze de dreptul de sesizare a Curţii, este calitatea sa constituţională de apărător al drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. Ca atare, numai în această calitate, Avocatul Poporului ar avea dreptul de sesizare a Curţii.

În practică, însă, nu s-a ţinut seama de această concluzie logică, iar Avocatul Poporului a sesizat Curtea de multe ori cu depăşirea rolului său constituţional. Mai mult chiar, asupra Avocatului Poporului s-au făcut presiuni, fie de Preşedintele României, fie de partide parlamentare din opoziţie sau de organisme ale societăţii civile să sesizeze Curtea Constituţională potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie în legătură cu neconstituţionalitatea unor ordonanţe de urgenţă adoptate de Guvern.

În Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 privind constituţionalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituţiei[1)], Curtea Constituţională, pornind de la rolul

[1)] M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

constituţional al Avocatului Poporului, strict reglementat în Constituţie, s-a pronunţat împotriva atribuţiei acestuia de a ridica direct în faţa Curţii excepţia de neconstituţionalitate, constatând că aceasta nu este o soluţie judicioasă cu vocaţie de normă juridică de rang constituţional. Curtea şi-a întemeiat aceste considerente pe faptul că demersul Avocatului Poporului pe lângă Curtea Constituţională în beneficiul unei persoane nu poate avea semnificaţia unei veritabile garanţii sau a unei măsuri de protecţie a cetăţeanului, atâta timp cât acesta îşi poate exercita direct dreptul procesual de ridicare a excepţiei în faţa instanţei.

În final, în decizia menţionată s-a apreciat că atribuţia Avocatului Poporului de ridicare a excepţiei de neconstituţionalitate este pe cât de excesivă, pe atât de lipsită de consistenţă şi în consecinţă, ar trebui eliminată din rândul dispoziţiilor constituţionale cuprinse în propunerea legislativă de revizuire a Constituţiei.

Se mai cuvine de subliniat faptul că art. 146 lit. c) din Constituţie dă expresie principiului autonomiei regulamentare şi funcţionale a Camerelor legislative, stabilind că au dreptul să sesizeze Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea regulamentelor şi hotărârilor parlamentare doar preşedinţii Camerelor legislative, grupurile parlamentare şi un număr de 50 de deputaţi sau 25 de senatori. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a decis că dreptul preşedinţilor Camerelor legislative, al grupului de 50 de deputaţi şi, respectiv, de 25 de senatori, precum şi al grupurilor parlamentare de a ridica obiecţii de neconstituţionalitate a regulamentelor şi hotărârilor parlamentare, se coroborează cu cele ale art. 61 şi art. 64 din Legea fundamentală, care consacră principiul autonomiei parlamentare[1)].

Liderii grupurilor parlamentare nu au dreptul ca prin reprezentare să se substituie grupului parlamentar în relaţia cu instanţa constituţională pentru a o sesiza potrivit art. 146 lit. c) din Constituţie[2)]. Cât priveşte stabilirea numărului acestora, credem că aceasta s-a datorat mai mult păstrării unui raport de simetrie cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituţie, decât unui criteriu logic sau material. Nu se poate susţine, de pildă, nici că numărul stabilit în privinţa deputaţilor şi, respectiv, a senatorilor ar fi reprezentativ pentru numărul total al deputaţilor şi senatorilor.

În literatura de specialitate s-a apreciat că subiectelor de sezină prevăzute în art. 146 lit. c) ar trebui să li se alăture şi comisiile permanente[3)]. Argumentele aduse de autor sunt corecte în sine şi nu pot fi combătute. Cu toate acestea, trebuie subliniat că, potrivit Regulamentului fiecărei Camere legislative, comisiile permanente sunt organisme de lucru specializate pe domenii de activitate. Membrii comisiilor au profesii diferite, de cele mai multe ori fără o calificare în domeniul dreptului şi al procedurii parlamentare. În plus, comisiile nu exprimă o voinţă politică proprie, ele fiind organisme interne ale camerelor legislative.

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1009 din 7 iulie 2009 (M.Of. nr. 542 din 4 august 2009).

[2)] A se vedea, în acest sens, Decizia Curţii Constituţionale nr. 142 din 24 martie 2004 (M.Of. nr. 286 din 1 aprilie 2004).

[3)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 49.

S-ar putea, însă, recunoaşte dreptul de a sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea regulamentelor parlamentare, comisiilor pentru regulament, constituite în cele două Camere legislative, care au, între altele, competenţa de a interpreta regulamentul şi de a analiza propunerile de amendare a acestuia.

În privinţa Avocatului Poporului ca subiect de sezină prevăzut în art. 146 lit. a) şi lit. d) din Constituţie, considerăm că dreptul acestuia de a sesiza Curtea Constituţională ar trebui raportat strict la atribuţiile sale constituţionale şi legale. Altfel, acţiunea sa directă de a sesiza Curtea Constituţională ni se pare lipsită de legitimitate constituţională, având în vedere că reglementarea instituţiei Avocatului Poporului în Constituţie face parte din Titlul II („Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale") şi că menirea sa constituţională, înscrisă în art. 58 alin. (1) din Legea fundamentală, constă în apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice.

Este de observat că Legiuitorul constituant nu a stabilit cine anume este îndreptăţit să ridice excepţia de neconstituţionalitate, printr-o sesizare directă, potrivit art. 146 lit. d), în afara Avocatului Poporului, limitându-se doar să precizeze că autoritatea de contencios constituţională „hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate privind legile şi ordonanţele ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial...". Omisiunea Legiuitorului constituant este suplinită de art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată, care prevede textual că excepţia poate fi ridicată la cererea uneia dintre părţi sau, din oficiu, de către instanţa de judecată ori de arbitraj comercial.

Cât priveşte conceptul de instanţă judecătorească în faţa căreia părţile pot ridica excepţia de neconstituţionalitate, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, prevede în art. 2 alin. (2) care sunt, în sensul legii respective, şi desigur, în dezvoltarea dispoziţiilor art. 126 alin. (1) din Constituţie, avem în vedere instanţa supremă, curţile de apel, tribunalele, tribunalele specializate, instanţele militare şi judecătoriile.

O problemă practică poate să apară atunci când Consiliul Superior al Magistraturii îndeplineşte rolul de instanţă judecătorească în materie de răspundere disciplinară a magistraţilor. Poate fi ridicată o excepţie de neconstituţionalitate în faţa acestuia atunci când îndeplineşte rolul de instanţă de judecată pentru secţiile sale? Răspunsul la această întrebare l-a dat instanţa de contencios constituţional în Decizia nr. 391 din 17 aprilie 2007[1]. Cu această ocazie, Curtea Constituţională a decis că sesizarea sa de către Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie este inadmisibilă, pe motiv că această autoritate publică, care intră în componenţa Autorităţii Judecătoreşti ar fi o „instanţă extrajudiciară"[2].

Punctul de vedere al Curţii a fost acceptat de unii autori[3]. Art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată, include în categoria subiectelor de sezină procurorul, în

---

[1] M.Of. nr. 321 din 14 mai 2007.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 391 din 17 aprilie 2007 (M.Of. nr. 321 din 17 mai 2007).

[3] A se vedea *C.-L. Popescu*, Controlul de constituţionalitate. Excepţia de neconstituţionalitate. Sesizarea Curţii Constituţionale. Drept de sezină. Consiliul Superior al Magistraturii. Inadmisibilitate, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2007, p. 25.

cauzele la care acesta participă. Cât priveşte părţile aflate în litigiu, este firesc ca acestora legea să le recunoască dreptul de a ridica excepţia de neconstituţionalitate a unei dispoziţii legale care are legătură cu soluţionarea cauzei în care se judecă. Pentru ridicarea excepţiei nu are relevanţă faza judiciară în care se află litigiul şi nici obiectul acestuia.

Cât priveşte dreptul instanţei de judecată în faţa căreia se judecă litigiul, de a ridica din oficiu excepţia, acesta decurge din natura actului de judecată. Judecătorul trebuie să aplice legea, dar numai dacă aceasta corespunde ca formă şi conţinut cu prevederile constituţionale. Numai sub această condiţie, legea poate fi considerată ca act al Parlamentului care exprimă voinţa normativă a Naţiunii.

Dacă judecătorul are dubii cu privire la constituţionalitatea unei legi, este îndreptăţit să sesizeze Curtea Constituţională. Se justifică întru totul şi dreptul procurorului, ca reprezentant al societăţii, de a sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea unei legi a cărei conformitate cu dispoziţiile Constituţiei i se pare discutabilă.

În fine, subiectele care pot sesiza Curtea Constituţională, potrivit art. 146 lit. e) din Constituţie, sunt reprezentanţii celor trei puteri în stat. Aceştia sunt direct interesaţi în soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională între autorităţile publice, ca modalitate instituţională de reechilibrare a puterilor în stat.

Este inadmisibilă ridicarea excepţiei de neconstituţionalitate direct în faţa Curţii Constituţionale, chiar şi în situaţia în care aceasta este deja sesizată cu un dosar în temeiul art. 146 lit. d) din Constituţie. Întrucât Consiliul Superior al Magistraturii îndeplineşte şi rolul unei instanţe de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor şi procurorilor, excepţia de neconstituţionalitate se poate ridica şi în faţa acestuia.

Secţiunea a 3-a. Actele şi procedurile supuse controlului exercitat de Curtea Constituţională

Enumerarea actelor supuse jurisdicţiei Curţii Constituţionale este făcută chiar de art. 146 din Legea fundamentală, care prevede expres atribuţiile constituţionale ale Curţii. În categoria actelor a căror constituţionalitate poate fi contestată în faţa Curţii intră:

a) legile;

b) proiectele de lege privind revizuirea Constituţiei şi legea de revizuire, după adoptarea acesteia de către Parlament;

c) tratatele internaţionale;

d) regulamentele parlamentare şi hotărârile Camerelor legislative, inclusiv cele adoptate în şedinţă comună[1)];

[1)] Dreptul Curţii Constituţionale de a verifica constituţionalitatea hotărârilor parlamentare a fost stabilit prin Legea nr. 177/2010 (M.Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010).

e) ordonanţele Guvernului, inclusiv ordonanţele de urgenţă;
f) actele îndeplinite în cadrul procedurii pentru alegerea Preşedintelui României;
g) propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României;
h) actele îndeplinite în cadrul procedurii pentru desfăşurarea referendumului;
i) iniţiativele legislative propuse de cetăţeni;
j) actele constitutive ale partidelor politice a căror constituţionalitate este contestată, dar şi orice alte acte aprobate organismelor statutare din care ar rezulta o activitate contrară Constituţiei.

În afară de acte propriu-zise, Curtea Constituţională verifică şi constituţionalitatea unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală.

Legea. Curtea Constituţională a precizat în jurisprudenţa sa, că prin lege se înţelege numai un act adoptat de Parlament[1]. Concepţia Adunării Constituante referitoare la controlul constituţionalităţii legii are în vedere acest concept, rezultând din îmbinarea criteriului formal cu cel material, întrucât conţinutul legii este determinat de importanţa acordată de legiuitor aspectelor reglementate[2].

Art. 146 lit. a) din Constituţie se referă la legile adoptate de către Parlament, dar care nu au fost încă promulgate de şeful statului şi, prin urmare, nici publicate în Monitorul Oficial al României. Într-un raţionament logic, izvorât din principiile teoriei generale a dreptului, o astfel de lege nici nu face parte încă din ordinea juridică a statului român. Ea nu există pentru sistemul normativ naţional, întrucât procedura legislativă pentru adoptarea ei nu s-a finalizat.

În lipsa decretului prezidenţial de promulgare şi a publicării în gazeta oficială a statului, orice lege adoptată de către Parlament nu poate fi pusă în aplicare. Dacă am accepta, prin absurd, că o lege adoptată de către Parlament este publicată în Monitorul Oficial fără a fi fost promulgată de şeful statului şi că produce, ca atare, efecte juridice, poate fi supusă controlului exercitat de Curte potrivit art. 146 lit. d), motivul fiind neconstituţionalitatea sa extrinsecă. În practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale sunt numeroase situaţii, când unei legi i s-a constatat neconstituţionalitatea extrinsecă, întrucât, pe parcursul procedurii legislative, nu au fost respectate procedurile constituţionale pentru adoptarea sa.

Art. 146 lit. d) din Constituţie are în vedere legile adoptate în mod regulamentar de Parlament, cu respectarea condiţiilor constituţionale şi statutare, promulgate de Preşedintele României şi publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I. Art. 146 lit. a) şi d) se referă deopotrivă la legile organice şi ordinare a căror constituţionalitate este contestată prin procedura sesizării.

Legile a căror constituţionalitate poate fi contestată potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie pot fi organice sau ordinare. Nu includem aici, din raţiuni metodologice şi convenţionale, legile constituţionale, la care ne vom referi în paragraful următor.

---

[1] Curtea Constituţională a precizat că termenul de lege, în înţelesul art. 146 lit. d) din Constituţie este actul legislativ adoptat de Parlament şi promulgat de Preşedintele României (a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 435 din 13 septembrie 2005 (M.Of. nr. 924 din 17 octombrie 2005).

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 37 din 6 iulie 1993 (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993).

În construcţia teoretică a art. 146 lit. a) din Constituţie intră legile supuse controlului preventiv şi abstract. Curtea Constituţională le va examina deopotrivă constituţionalitatea intrinsecă şi constituţionalitatea extrinsecă, în raport cu motivele de neconstituţionalitate cuprinse în sesizarea făcută de subiectele care au acest drept.

Textele constituţionale înscrise în art. 146 lit. d) din Legea fundamentală nu disting între legile intrate în vigoare înainte de adoptarea Constituţiei în 1991 şi cele intrate în vigoare după adoptarea acesteia. Schimbarea ordinii constituţionale într-un stat ridică, în mod firesc, problema compatibilităţii sistemului de drept existent înainte de stabilirea unui nou cadru normativ constituţional cu acesta din urmă. Constituţia din 1991 a rezolvat, de principiu, discontinuitatea, dar şi continuitatea normativă a sistemului de drept aflat în vigoare înainte de aplicarea Constituţiei din 1991.

Art. 154 alin. (1) din Constituţia republicată stabileşte astfel, că „legile şi toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituţii". Textul constituţional nu putea avea în vedere o abrogare explicită a acelor acte normative care deveniseră incompatibile pe fond cu noile dispoziţii constituţionale. Acesta a fost şi motivul pentru care art. 154 din Constituţie (în numerotarea iniţială, art. 151) a prevăzut obligaţia Consiliului Legislativ ca în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a legii sale de organizare să examineze conformitatea legislaţiei cu noua Constituţie şi de a face Parlamentului sau, după caz, Guvernului, propuneri corespunzătoare. Firesc, aceste propuneri vizau abrogarea sau, după caz, modificarea actelor normative, pentru a fi conforme noilor principii şi dispoziţii constituţionale.

Instanţele de judecată au fost confruntate, mai ales în perioada imediat următoare intrării în vigoare a noii Constituţii, cu litigii în care se punea problema aplicării unor acte normative adoptate înainte de 1991 şi, îndeosebi, înainte de 1989. Curtea a decis că, în astfel de cazuri, instanţele de judecată sunt competente să constate abrogarea textelor respective. Potrivit raţionamentului Curţii Constituţionale, instanţa de judecată are nu numai dreptul, ci şi obligaţia să stabilească dacă textul de lege a cărui aplicare urmează să se facă, mai este sau nu în vigoare[1]. Desigur, dacă într-o astfel de ipoteză, una dintre părţile aflate în litigiu ridică excepţia de neconstituţionalitate a unei legi, Curtea Constituţională va verifica conformitatea ei cu dispoziţiile constituţionale în vigoare şi, după caz, va constata abrogarea sa, în conformitate cu art. 154 alin. (1) din Constituţie.

Curtea a admis că este competentă să se pronunţe asupra constituţionalităţii unor acte normative adoptate anterior intrării în vigoare a Constituţiei din 1991, dacă pe baza lor s-au născut raporturi juridice sub regimul constituţional inaugurat de noua Constituţie, iar instanţa de judecată nu a constatat, potrivit art. 154 alin. (1) din Constituţie, că actele normative respective sunt abrogate[2].

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 33 din 26 mai 1993 (M.Of. nr. 278 din 30 noiembrie 1993). A se vedea şi *B. Selejan-Guţan*, Excepţia de neconstituţionalitate, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 92.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 72 din 11 mai 1999 (M.Of. nr. 323 din 6 iulie 1999).

Art. 154 alin. (1) din Constituţie îşi produce efectele juridice în continuare. Este posibil ca dispoziţii legale cuprinse în acte normative adoptate după 1991, anul când Constituţia a intrat în vigoare, să fi devenit neconstituţionale după revizuirea Legii fundamentale în 2003, care a creat un nou regim juridic pentru domeniul reglementat prin dispoziţiile respective, fără ca Parlamentul să le fi modificat pentru a fi conforme cu noile prevederi constituţionale.

Într-o asemenea situaţie ipotetică, am fi în prezenţa unei dispoziţii legale neconstituţionale în raport cu o prevedere sau procedură constituţională introdusă în textul Constituţiei prin revizuirea acesteia în 2003. Într-o atare situaţie, dispoziţia legală neconstituţională nu mai poate fi socotită în vigoare după revizuirea Constituţiei. Problema este care autoritate publică poate să constate neconstituţionalitatea dispoziţiei legale respective. Poate avea acest drept, o instanţă de judecată sau, după caz, Parlamentul şi Guvernul, ori orice altă autoritate publică?

Proiectele de lege privind revizuirea Constituţiei şi legea de revizuire, după adoptarea acesteia de către Parlament. Propunerea de revizuire a Constituţiei, indiferent cine ar fi iniţiatorul acesteia, este supusă din oficiu controlului de constituţionalitate exercitat de către Curtea Constituţională. Parlamentul nu poate fi sesizat de iniţiatorul proiectului de lege sau, după caz, al propunerii legislative pentru revizuirea Constituţiei, dacă acesta nu este însoţit de decizia Curţii Constituţionale. Art. 19 din Legea nr. 47/1992 prevede că în termen de 10 zile de la sesizare, Curtea se pronunţă asupra respectării dispoziţiilor constituţionale privind revizuirea. În termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire, Curtea se pronunţă din oficiu asupra constituţionalităţii ei[1)].

Tratatele internaţionale. Înainte de a circumscrie sfera tratatelor internaţionale şi a altor acorduri internaţionale care au vocaţia să intre în competenţa jurisdicţională a Curţii Constituţionale, vom menţiona textul art. 11 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia „în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziţii contrare Constituţiei, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituţiei".

Un alt text normativ la care urmează să ne raportăm este art. 20 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia „dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile". Fără a intra în procedura de verificare a constituţionalităţii tratatelor şi a altor acorduri internaţionale, vom menţiona că în literatura de specialitate s-a arătat în mod corect că intră în sfera controlului de constituţionalitate prevăzut în art. 146 lit. b) din Constituţie numai acele tratate care sunt susceptibile de ratificare de către Parlament[2)].

[1)] Şi această dispoziţie legală este introdusă în Legea nr. 47/1992 printr-o procedură discutabilă.

[2)] *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 43.

Controlul va fi efectuat anterior procedurii de ratificare și va avea caracter abstract. Exced controlului de constituționalitate tratatele în domeniul drepturilor omului, în privința cărora se face aplicația art. 20 alin. (2) din Constituție. Tratatele internaționale pot fi puse după caz, controlului anterior, înainte de a fi supuse procedurii de ratificare parlamentară, sau posterior, după ratificarea acestora.

O problemă interesantă, deopotrivă teoretică și practică, poate să apară în condițiile în care un tratat ratificat de Parlament, a cărui constituționalitate nu a fost contestată la Curtea Constituțională, este invocat de către una dintre părțile aflate într-un litigiu aflat pe rolul unei instanțe, ca fiind contrar Constituției. Într-o asemenea ipoteză, Curtea Constituțională, sesizată conform art. 146 lit. d) din Constituție, este pe deplin competentă să se pronunțe[1)].

Regulamentele parlamentare. Constituția fixează, în art. 64 alin. (1), principiul autonomiei regulamentare a Parlamentului, în virtutea căruia Camerele legislative își adoptă și modifică în condiții de autonomie prevederi proprii privind propria organizare și funcționare, în vederea îndeplinirii atribuțiilor lor constituționale[2)].

Într-una dintre primele decizii de anvergură doctrinară pentru dreptul parlamentar, Curtea Constituțională a calificat Regulamentul Camerei Deputaților și pe cel al Senatului, apreciind că prin conținutul și procedura de adoptare, acestea nu se încadrează în categoria legilor[3)].

Spre deosebire de lege, regulamentele parlamentare pot reglementa numai relații sociale privind organizarea internă și funcționarea Camerelor, sunt votate separat în Camerele legislative potrivit autonomiei lor regulamentare și nu sunt supuse promulgării. Faptul că Regulamentul Camerei Deputaților și cel al Senatului sunt adoptate cu aceeași majoritate de voturi necesară aprobării legilor organice nu este îndestulător – a precizat Curtea Constituțională – pentru a da regulamentului o altă natură juridică decât aceea de hotărâre.

Ca subiect de reflecție teoretică, menționăm că în literatura de specialitate s-a ridicat problema competenței Curții Constituționale de a se pronunța în legătură cu constituționalitatea cutumelor parlamentare[4)]. Problema nu este lipsită de interes și este justificată, chiar formal, prin competența comisiilor pentru regulament din cele două Camere de a ține evidența și regularitatea cutumelor parlamentare. Prin urmare, se admite, la nivel parlamentar, utilitatea cutumelor care au vocația de a completa dispozițiile regulamentare, fie suplinind o lacună de reglementare, fie clarificând înțelesul echivoc sau incomplet al unor proceduri legislative.

[1)] Idem, p. 845. A se vedea și *C.-L. Popescu*, Controlul constituționalității tratatelor internaționale, în Dreptul nr. 11/2005.

[2)] Decizia Curții Constituționale nr. 104 din 11 mai 2001 (M.Of. nr. 253 din 16 mai 2001); Decizia Curții Constituționale nr. 192 din 26 iunie 2001 (M.Of. nr. 527 din 19 iunie 2001).

[3)] Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994) și Decizia Curții Constituționale nr. 46 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[4)] *I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, Gh. Iancu*, Interpretarea Constituției, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 262.

Problema principală de clarificat este ce organism ar fi abilitat să creeze cutuma regulamentară, ştiind că odată acceptată ca atare şi utilizată frecvent, aceasta are practic aceeaşi valoare juridică ca şi dispoziţiile regulamentare scrise. Considerăm că birourile permanente, comisiile şi, îndeosebi, plenul Camerelor legislative au vocaţia de a iniţia şi produce cutumă.

Nici Constituţia, nici regulamentele parlamentare nu fac trimitere la cutumă ca izvor de drept parlamentar. Cert este însă că, frecvent în activitatea parlamentară, se invocă diferite cutume, iar acestea sunt respectate uneori cu scrupulozitate.

Un exemplu de cutumă, admisă în ambele Camere legislative, a fost renunţarea acestora la reexaminarea legilor a căror constituţionalitate a fost infirmată de Curtea Constituţională pe calea excepţiei de neconstituţionalitate. În astfel de situaţii, art. 147 alin. (1) din Constituţie prevede că dispoziţiile legale respective îşi încetează efectele juridice la împlinirea unui termen de 45 de zile de la publicarea deciziei Curţii Constituţionale, dacă Parlamentul nu pune de acord prevederile neconstituţionale cu dispoziţiile constituţionale. Pentru aceasta, art. 136 din Regulamentul Camerei Deputaţilor modificat prin hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 43/2015, prevede că în cazul în care această Cameră a fost prima Cameră sesizată, Biroul său permanent va sesiza Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi şi comisia permanentă în al cărui domeniu de specialitate se încadrează actul normativ declarat neconstituţional în vederea modificării textelor şi punerii lor de acord cu prevederile Constituţiei.

Textele revizuite se constituie într-o iniţiativă legislativă careva fi introdusă pe circuitul legislativ regulamentar în vederea dezbaterii şi adoptării. Până în prezent, dispoziţiile regulamentare cu privire la reexaminarea legii potrivit art. 147 alin. (1) din Constituţie, nu sunt puse în aplicare în baza unei decizii a celor două Birouri permanente, decizie devenită cutumă legislativă. Astfel de practici exced controlului exercitat de Curtea Constituţională, deşi – aşa cum s-a arătat în literatura de specialitate –, prin natura lor, ele pot avea semnificaţia unor prevederi regulamentare[1)].

Când Constituţia se referă, în art. 146 lit. a), la regulamentele Parlamentului, nu are în vedere şi regulamentele de funcţionare a comisiilor parlamentare. Acestea pot conţine şi prevederi neconstituţionale care „scapă" controlului de constituţionalitate. O soluţie de compromis pentru remedierea unor astfel de situaţii ar fi sesizarea de către deputaţi ori senatori sau de către grupuri parlamentare a Biroului permanent al Camerei în cauză, cu privire la dispoziţiile regulamentare apreciate ca fiind neconstituţionale. Biroul permanent, pe baza unui aviz din partea comisiei pentru regulament, dar şi a comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi, ar putea solicita comisiei respective să elimine, sau, după caz, să modifice dispoziţia regulamentară contrară Constituţiei.

O situaţie mai gravă se poate ivi în cazul în care chiar plenul uneia dintre Camerele legislative ar conveni să stabilească *ad-hoc* o procedură parlamentară, de natura celor pe care le conţine regulamentul Camerei respective. Dacă, ipotetic, această procedură ar contraveni Constituţiei, ea nu ar putea fi supusă controlului de constituţionalitate din partea Curţii.

[1)] *I. Muraru ş.a.*, Contencios constituţional, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 159.

O precizare se impune în privinţa susţinerii neconstituţionalităţii Regulamentului activităţilor comune doar de către unul dintre preşedinţii Camerelor legislative. În literatura de specialitate se susţine că, întrucât regulamentul respectiv se aplică deopotrivă Camerei Deputaţilor şi Senatului, este o condiţie a sesizării Curţii Constituţionale ca aceasta să fie semnată de către cei doi preşedinţi ai Camerelor[1)].

Se poate observa cu uşurinţă că în privinţa acestui punct de vedere doctrinar, se acordă preeminenţă principiului autonomiei funcţionale a Camerelor legislative faţă de principiul supremaţiei Constituţiei. Ceea ce contează, însă, aici nu este cerinţa exprimării acordului celor doi preşedinţi ai Camerelor Parlamentului în privinţa sesizării Curţii Constituţionale, ci asigurarea că nicio dispoziţie a Regulamentului activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului nu contravine Constituţiei.

De aceea, credem că opinia exprimată este discutabilă. În fond, preşedintele care refuză să semneze sesizarea Curţii Constituţionale cu privire la obiecţia de neconstituţionalitate a Regulamentului activităţilor comune îşi poate susţine poziţia în cuprinsul punctului de vedere al Biroului permanent al Camerei respective, ce va fi transmis instanţei de contencios constituţional. De asemenea, Curtea a statuat că membrii unei Camere legislative nu au dreptul să sesizeze Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea regulamentului celeilalte Camere, întrucât prin acest demers s-ar încălca dispoziţia constituţională referitoare la autonomia regulamentară a Camerelor legislative.

Hotărârile parlamentare. Hotărârile Camerelor legislative sunt acte juridice şi pot avea caracter normativ şi individual. Prin aceste acte, Camerele îşi reglementează potrivit autonomiei lor constituţionale, diferite aspecte ale activităţii parlamentare organizatorice şi funcţionale. Ca atare, sfera raporturilor sociale reglementate prin hotărâri parlamentare (normative) este restrânsă la activitatea desfăşurată separat sau în şedinţe comune de către cele două Camere. Activitatea fiecărei Camere este reglementată printr-un regulament adoptat prin hotărâre.

Pe lângă regulament şi în baza lui, Camera Deputaţilor şi Senatul adoptă în virtutea propriei autonomii organizatorice, funcţionale şi financiare diferite hotărâri normative sau, după caz, individuale, prin care se pun în aplicare dispoziţiile din regulamente. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a admis iniţial că nu are competenţa să exercite controlul de constituţionalitate asupra modului de interpretare sau asupra modului de aplicare a regulamentelor Parlamentului printr-o hotărâre adoptată de Camere[2)].

Ulterior, Curţii Constituţionale i s-a conferit dreptul de a examina şi constituţionalitatea hotărârilor parlamentare[3)]. Se înţelege, însă, că atât regulamentele, cât şi hotă-

---

[1)] *I. Muraru ş.a.*, op. cit., p. 159.

[2)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 17 din 27 ianuarie 2000 (M.Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000).

[3)] Într-o amplă decizie, Curtea Constituţională a statuat că atribuţia sa de control al hotărârilor plenului Camerei Deputaţilor şi ale plenului Senatului, precum şi al hotărârilor adoptate în şedinţa plenară a celor două Camere ale Parlamentului constituie o expresie a exigenţelor statului de drept şi o garanţie a drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Prin această decizie,

râle adoptate în baza acestora trebuie să fie conforme cu dispoziţiile Constituţiei. Dacă o prevedere cuprinsă în regulamentele parlamentare este neconstituţională, şi hotărârea adoptată în baza acesteia va fi neconstituţională. Neconstituţionalitatea regulamentului trebuie, însă, constatată prin procedură jurisdicţională de către Curtea Constituţională. Altfel, regulamentul beneficiază de o prezumţie relativă de constituţionalitate, aplicabilă şi în cazul hotărârii adoptate în temeiul său.

Intră în competenţa de control al Curţii Constituţionale doar acele hotărâri parlamentare care au fost adoptate după ce Curtea a căpătat atribuţia de a se pronunţa asupra constituţionalităţii acestora[1)].

Caracterul constituţional sau, după caz, neconstituţional al hotărârilor parlamentare trebuie să se raporteze exclusiv la principii şi dispoziţii înscrise în Constituţie. Legat de acest aspect, trebuie menţionat că principiul constituţional al obligaţiei generale de respectare a Constituţiei şi a supremaţiei sale, precum şi de respectare a legilor, conferă Curţii Constituţionale competenţa de a raporta constituţionalitatea unei hotărâri parlamentare la dispoziţii legale cuprinse într-un act normativ infraconstituţional, cu condiţia ca acesta să reglementeze instituţii de rang constituţional.

Adunarea Constituantă a conferit Curţii Constituţionale atribuţia de a controla constituţionalitatea regulamentelor Camerelor legislative, dar nu şi a hotărârilor parlamentare. Aşa cum am mai arătat, prin Legea nr. 177/2010 art. 27 din Legea nr. 47/1992 a fost modificat, introducându-se în competenţa Curţii atribuţia de a se pronunţa asupra obiecţiilor de neconstituţionalitate a hotărârilor plenului Camerei Deputaţilor şi ale plenului Senatului, precum şi a celor adoptate de Senat şi Camera Deputaţilor în şedinţă comună.

Pentru înţelegerea filozofiei acestei modificări legislative, aparent banale, considerăm utilă o analiză succintă a temeiului său constituţional. Aşa cum am arătat, Adunarea Constituantă a respins propunerile Comisiei de elaborare a proiectului de Constituţie de a se adăuga atribuţiilor constituţionale ale Curţii şi alte atribuţii ipotetic stabilite după intrarea în vigoare a Constituţiei, prin voinţă legislativă organică exprimată de un viitor Parlament ordinar. Prima breşă în această raţională concepţie constituţională a fost făcută – în afara oricărei filozofii juridice – în propunerea legislativă de revizuire a Constituţiei din 2003. La pct. 57 din propunere s-a prevăzut un text nou, după art. 144 lit. i) din Constituţie, privind posibilitatea ca,

---

Curtea Constituţională s-a aliniat poziţiei doctrinare a Comisiei de la Veneţia care a reţinut într-unul din avizele sale că „prin regulamentul său şi prin alte norme generale, Parlamentul adoptă totuşi acte normative care reprezintă cadrul de referinţă pentru Parlament, în ansamblul său, şi pentru membrii săi, în mod individual. Controlul jurisdicţional al aplicării unor asemenea acte normative este o componentă esenţială a statului de drept. Lipsa controlului jurisdicţional echivalează cu o transformare a majorităţii parlamentare în „judecător al propriilor acte", desigur, într-o asemenea ipotetică situaţie, opoziţia parlamentară ar fi lipsită de o modalitate eficace pentru a se opune dictatului regulamentar al majorităţii. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 727 din 9 iulie 2012 (M.Of. nr. 477 din 12 iulie 2012) şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014).

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 53 din 25 ianuarie 2011 (M.Of. nr. 90 din 3 februarie 2011).

pe viitor, Parlamentul ordinar să adauge noi atribuţii ale Curţii Constituţionale în legea sa organică. Textul propus pentru extinderea competenţei Curţii avea următorul cuprins: „j) îndeplineşte şi ale atribuţii prevăzute de legea organică a Curţii"[1].

Interesant este că în cadrul controlului de constituţionalitate exercitat de Curte asupra iniţiativei de revizuire a Constituţie, aceasta a constatat că propunerea făcută „urmează să fie eliminată pentru a se păstra neutralitatea politică a acestei autorităţi publice şi pentru a se da curs voinţei puterii constituante originare"[2].

Parlamentul nu a ţinut, însă, seama de decizia Curţii şi a legiferat posibilitatea extinderii competenţei jurisdicţionale a Curţii chiar prin legea sa organică. Pe această cale, Legea nr. 177/2010 a extins controlul de constituţionalitate exercitat de Curte şi asupra hotărârilor parlamentare, indiferent dacă acestea au caracter normativ sau individual. Legea nr. 177/2010 a fost atacată la Curte pe motiv de neconstituţionalitate, sesizarea fiind respinsă, însă, de aceasta ca fiind netemeinică, întrucât controlul constituţionalităţii hotărârilor parlamentare ar fi de natură constituţională[3].

Argumentul Curţii Constituţionale este corect pe fond, dar este utilizat voit greşit. Atribuţia de control al constituţionalităţii hotărârilor Camerelor legislative este de natură constituţională şi tocmai de aceea nu poate fi stabilită printr-o voinţă legislativă obişnuită. Curtea face în decizia menţionată o gravă confuzie între puterea constituantă originară, exprimată de Adunarea Constituantă în 1991 şi voinţa legiuitorilor din 2010.

În disputele politice, ca şi în dezbaterile teoretice pe marginea competenţei Curţii Constituţionale de a verifica constituţionalitatea hotărârilor parlamentare, se omite să se recunoască şi un alt aspect, şi anume, că aceste acte juridice, mai ales atunci când au caracter individual, au o mare încărcătură politică.

Curtea Constituţională este astfel atrasă în jocul politic al partidelor parlamentare, aspect care nu a fost luat în seamă atunci când s-a adoptat Legea nr. 177/2010. Disputele polemice parlamentare privind caracterul constituţional al unor acte sau proceduri nu se întemeiază întotdeauna pe argumente ştiinţifice, ci pe cerinţa susţinerii sau satisfacerii intereselor de partid. La această confuzie între argumente teoretice, raţionale şi interese de partid, contribuie şi Curtea Constituţională care pare că uneori şi-ar acomoda considerentele şi dispozitivul unor decizii, cu poziţia susţinută de una sau alta din părţile aflate în dispută. Acest lucru dovedeşte că imparţialitatea judecătorilor constituţionali rămâne încă un deziderat greu de atins.

Ordonanţele Guvernului. Ca acte ale Guvernului, ordonanţele, adoptate în baza unei legi speciale de abilitare, sau ordonanţele de urgenţă, adoptate de Guvern în temeiul unei abilitări constituţionale directe, pot face obiectul controlului de constitu-

---

[1] A se vedea pentru detalii *C. Ionescu*, Despre atribuţia Curţii Constituţionale de a examina constituţionalitatea hotărârilor Camerelor legislative şi ale Parlamentului, în Curierul Judiciar nr. 8/2015.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1106 din 22 septembrie 2010 (M.Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010).

ţionalitate potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie. Excepţia poate fi ridicată în faţa instanţei, cu ocazia judecării unei cauze, sau direct de către Avocatul Poporului. Curtea Constituţională se pronunţă atât în privinţa obiecţiilor de neconstituţionalitate intrinsecă, cât şi a neconstituţionalităţii extrinseci.

Curtea Constituţională a decis că în cazul neconstituţionalităţii extrinseci a unei ordonanţe adoptate de Guvern, obiecţia nu poate fi acoperită prin aprobarea acesteia de către o lege[1)]. Indirect, Curtea Constituţională poate constata neconstituţionalitatea unei ordonanţe adoptate de Guvern, şi atunci când este sesizată cu neconstituţionalitatea legii care a aprobat ordonanţa respectivă

În afară de acte, Curtea Constituţională verifică şi constituţionalitatea unor proceduri prevăzute în Legea fundamentală.

Procedura de alegere a Preşedintelui României. În dezvoltarea atribuţiilor prevăzute în art. 146 lit. f) din Constituţie, Legea nr. 370 din 20 septembrie 2004 pentru alegerea Preşedintelui României a stabilit o serie de proceduri în sarcina Curţii Constituţionale prin care aceasta verifică constituţionalitatea operaţiunilor electorale de alegere a Preşedintelui de republică şi, în final confirmă rezultatele sufragiului. Curtea Constituţională va primi prin grija Biroului Electoral Central întreaga documentaţie necesară validării mandatului de Preşedinte al României.

Curtea Constituţională are, între altele, şi atribuţii de soluţionare a contestaţiilor privind înregistrarea candidaturilor. Rezultatul alegerilor pentru preşedintele ales se validează de Curtea Constituţională şi se publică prin grija acesteia.

Propunerea de suspendare a Preşedintelui României. Propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României declanşată potrivit art. 95 alin. (2) din Constituţie şi cuprinzând documente, probe, dovezi, interpretări ale faptelor săvârşite de preşedinte, de natură să atragă suspendarea sa din funcţie, trebuie transmisă de către iniţiatori sau, după caz, de comisia parlamentară de anchetă, Curţii Constituţionale spre consultare. Curtea nu este abilitată să aprecieze gravitatea faptelor imputate preşedintelui, ci numai să constate dacă acestea au încălcat sau nu dispoziţiile Constituţiei.

Avizul emis în acest sens de Curte are caracter consultativ. Avizul în cazul suspendării Preşedintelui României ar fi trebuit să aibă un caracter conform, deoarece este atribuţia exclusivă a Curţii Constituţionale, în calitate de garant al supremaţiei Constituţiei să aprecieze, chiar să verifice, comportamentul neconstituţional al Preşedintelui republicii şi să se pronunţe cu autoritatea sa de organism politico-jurisdicţional, căreia nu se opune nicio altă autoritate publică, dacă faptele grave imputate Preşedintelui au încălcat sau nu prevederile Legii fundamentale.

Caracterul consultativ al avizului Curţii Constituţionale, care poate fi ignorat de Parlament, poziţionează forul legislativ în postura unei autorităţi care decide prin vot că anumite fapte grave ale Preşedintelui au încălcat Constituţia. Parlamentul intră, astfel, în rolul Curţii Constituţionale printr-o neatenţie a Legiuitorului constituant, care contrapune, în privinţa procedurii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României,

---

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 761 din 17 decembrie 2014 (M.Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015).

calitatea Curţii Constituţionale de garant al supremaţiei Constituţiei, voinţei suverane a Parlamentului, preluată pe seama ei de o majoritate parlamentară. Este aceasta o festă jucată de logica raţionamentului de drept constituţional unor legiuitori constituanţi şi experţi nefamiliarizaţi în 1990 cu rigorile limbajului juridic occidental.

Procedura de organizare şi desfăşurare a referendumului. Referendumul este o formă democratică de consultare a cetăţenilor în legătură cu o problemă de interes general asupra căreia aceştia îşi exprimă, după caz, acordul sau dezacordul. Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului reglementează două categorii de referendumuri: referendumul naţional şi referendumul local asupra unor probleme de interes deosebit pentru unităţile administrativ-teritoriale. Constituţia prevede în art. 146 lit. i) atribuţia Curţii Constituţionale de a veghea la respectarea procedurii referendare şi de a confirma rezultatele acestuia. Implicarea Curţii Constituţionale în respectarea procedurii referendare este justificată de caracterul constituţional ale acesteia.

Prin referendum se exprimă voinţă suverană şi de aceea este justificată implicarea Curţii în calitatea ei de garant al supremaţiei Legii fundamentale. Intervenţia Curţii Constituţionale nu înseamnă o raţionalizare a suveranităţii naţionale, ci doar o asigurare că aceasta nu contravine voinţei Adunării Constituante. Sunt supuse controlului de constituţionalitate exercitat de Curtea Constituţională, rezultatele referendumului naţional, cuprinzând numărul voturilor valabil exprimate pentru fiecare răspuns şi numărul voturilor nule.

Procedura de verificare a constituţionalităţii iniţiativei legislative exercitate de către cetăţeni. În considerarea caracterului democratic al statului român, Constituţia a prevăzut în art. 74 alin. (1) dreptul de iniţiativă legislativă ce poate fi exercitat de o parte reprezentativă din populaţia ţării. Acest drept poate să se exercite chiar şi pentru revizuirea Constituţiei. Legea nr. 189/1999 privind exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni prevede o serie de atribuţii în sarcina Curţii Constituţionale, urmând ca aceasta să verifice constituţionalitatea formei în care se concretizează iniţiativa legislativă cetăţenească, precum şi constituţionalitatea de fond (intrinsecă) a propunerii ca atare.

Procedura de soluţionare a contestaţiilor privind constituţionalitatea partidelor politice. În cadrul acestei proceduri, Curtea Constituţională este competentă să examineze conţinutul contestaţiei formulate împotriva unui partid politic, urmând să constate dacă acesta a încălcat în orice mod dispoziţiile art. 40 alin. (2) din Constituţie.

Secţiunea a 4-a. Controlul constituţionalităţii legilor înainte de promulgare (controlul anterior)

Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, a Avocatului Poporului, şi a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori.

În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, precum şi Avocatului Poporului şi se depune la secretarul general de la Camera Deputaţilor şi de la Senat. În cazul în care legea a fost adoptată în procedură de urgenţă, termenul este de 2 zile. Data la care legea a fost depusă la secretarii generali ai Camerelor se aduce la cunoştinţă în plenul fiecărei Camere în termen de 24 de ore de la depunere[1)].

Potrivit Regulamentelor parlamentare depunerea şi comunicarea se fac numai în zilele în care Camerele Parlamentului lucrează în plen sau în comisii parlamentare. Sesizarea făcută de parlamentari se trimite Curţii Constituţionale în ziua primirii ei de secretarul general de la Camera respectivă.

În cazul sesizării Curţii Constituţionale de către unul dintre preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului, de parlamentari, de Avocatul Poporului, de Guvern sau de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, aceasta va comunica Preşedintelui României sesizarea primită în ziua înregistrării.

Dacă sesizarea s-a făcut de Preşedintele României, de parlamentari, de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, sau de Avocatul Poporului, Curtea Constituţională o va comunica în 24 de ore de la înregistrare preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului, precizând şi data când vor avea loc dezbaterile.

Până la data dezbaterilor, preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernul pot prezenta, în scris, punctul lor de vedere. Exprimarea punctelor de vedere de către cei doi preşedinţi nu este obligatorie. De altfel, Curtea a decis că art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, nu impune autorităţilor publice obligaţia de a-şi exprima opinia asupra excepţiilor de neconstituţionalitate, ci instituie doar o posibilitate, o vocaţie a acestora de a formula un punct de vedere în cauza respectivă[2)]. Pe de altă parte, Curtea nu este obligată în soluţionarea obiecţiilor de neconstituţionalitate să ţină seama de punctele de vedere primite.

Aşa cum se poate observa din art. 17 alin. (1) al Legii nr. 47/1992, republicată, preşedinţii Camerelor nu sunt obligaţi să dea răspuns solicitării Curţii. Punctul de vedere al Guvernului se prezintă numai sub semnătura primului-ministru.

Dezbaterea are loc în plenul Curţii Constituţionale, cu participarea judecătorilor Curţii, pe baza sesizării, a documentelor şi a punctelor de vedere primite, atât asupra prevederilor menţionate în sesizare cât şi asupra celor de care, în mod necesar şi evident, nu pot fi disociate. Decizia se pronunţă, în urma deliberării, cu votul

---

[1)] Prin mai multe decizii, Curtea Constituţională a statuat că termenele care privesc desfăşurarea raporturilor constituţionale dintre autorităţile publice, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere. Prin Decizia nr. 89 din 26 ianuarie 2010 (M.Of. nr. 115 din 19 februarie 2010) Curtea Constituţională a reţinut că termenele procedurale din Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile în domeniul dreptului public. În acest domeniu, termenele se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen şi ziua în care el începe să curgă şi ziua când acesta se împlineşte. A se vedea şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 646 din 16 octombrie 2018 (M.Of. nr. 1087 din 21 decembrie 2018).

[2)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 99 din 14 februarie 2008 (M.Of. nr. 154 din 28 februarie 2008).

majorităţii judecătorilor şi se comunică Preşedintelui României. Decizia prin care se constată neconstituţionalitatea legii se comunică şi preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi primului-ministru în scopul declanşării procedurii prevăzute în art. 147 alin. (2) din Constituţie. Potrivit acestui text, în cazurile de neconstituţionalitate constatate de Curte, Parlamentul este obligat să reexamineze dispoziţiile legale respective pentru punerea lor în acord cu prevederile constituţionale.

Anterior revizuirii din 2003, Constituţia prevedea că dispoziţiile în cauză erau retrimise Parlamentului spre reexaminare. Dacă Parlamentul adopta legea în aceeaşi formă cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecţia de neconstituţionalitate era înlăturată, iar promulgarea devenea obligatorie. În literatura de specialitate s-a susţinut ideea potrivit căreia, după împlinirea termenului de promulgare a legii, fără ca şeful statului să emită decretul de promulgare, legea ar urma să intre în vigoare chiar în lipsa promulgării[1)].

O primă consecinţă a acestei opinii ar constitui-o interdicţia subiecţilor de sezină prevăzuţi în art. 146 lit. a) din Constituţie, de a mai sesiza Curtea Constituţională în scopul de a exercita un control de constituţionalitate *a priori*. Opinia astfel exprimată este deosebit de interesantă şi poate fi susţinută pe teoria suveranităţii Parlamentului. Într-adevăr, nicio altă autoritate publică nu ar avea dreptul să limiteze dreptul Parlamentului de a legifera, recurgând la refuzul de a-şi îndeplini o atribuţie constituţională care ţine de derularea procesului legislativ cu Parlamentul.

Este în logica Constituţiei, ca Preşedintele României să se interfereze constituţional în procesul de finalizare a procesului legislativ. Dacă acesta refuză, procesul de adoptare a legii trebuie să continue, în opinia autorului citat, legea urmând să intre în vigoare.

Soluţia ni se pare, însă, nefondată pe fond. În Constituţie nu există un text în temeiul căruia o lege adoptată de Parlament ar urma să intre în vigoare fără a fi promulgată, dar numai după împlinirea termenului constituţional de promulgare, răstimp în care şeful statului nu ar semna decretul de promulgare[2)].

Într-o asemenea ipoteză, am fi în faţa săvârşirii de către şeful statului a unei fapte grave prin care se încalcă Constituţia, situaţie în care ar fi incidente prevederile constituţionale privind dreptul Parlamentului de a-l suspenda pe preşedintele României, urmând să se organizeze referendumul naţional pentru demiterea acestuia. Termenul de promulgare este cel prevăzut de art. 77 alin. (3) din Constituţie, adică de 10 zile de la primirea de către Preşedintele României a legii reexaminată de Parlament.

O problemă care se poate pune ipotetic este dacă Preşedintele României primind legea reexaminată şi a cărei promulgare este obligatorie potrivit art. 77 alin. (3) din Constituţie – mai poate să-şi exercite dreptul prevăzut în art. 77 alin. (2) precum şi cel stabilit în art. 146 lit. a) din Constituţie. Se pare că prin art. 77 alin. (3) din

---

[1)] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 409.

[2)] Constituţia Statelor Unite ale Americii prevede în art. 1 parag. 6 alin. (2) că dacă o lege votată de Congres nu va fi semnată de Preşedinte în termen de 10 zile de la primire sau promulgare, legea va fi promulgată ca atare, ca şi când ar fi semnată.

Constituţie, Legiuitorul constituant a limitat dreptul Preşedintelui de a-şi exprima prin mijloace constituţionale dezacordul (dreptul *de veto*) faţă de prevederile legii care au făcut obiectul controlului de constituţionalitate exercitat de Curte la sesizarea făcută de subiecţii de sezină.

În realitate, însă, dispoziţiile prevăzute în art. 77 alin. (3) din Constituţie nu pot restrânge dreptul Preşedintelui României de a contesta constituţionalitatea legii respective. Este în afara logicii constituţionale să privezi indirect pe şeful statului de dreptul de a-şi exercita o prerogativă stabilită prin Constituţie. Dreptul constituţional al Preşedintelui României de a sesiza Curtea potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, curge de la data primirii de către şeful statului a legii reexaminate de Parlament.

Dacă Legiuitorul constituant ar fi intenţionat să restrângă posibilitatea Preşedintelui de a-şi exercita dreptul de veto, nu ar mai fi stabilit în art. 77 alin. (3) din Constituţie termenul de 10 zile, ci ar fi prevăzut un termen foarte scurt, necesar operaţiunii tehnice de emitere a decretului de promulgare.

Rezultă că Legiuitorul constituant a recunoscut Preşedintelui României un termen de reflecţie în vederea exercitării dreptului de veto, numai că termenul respectiv este mai redus decât cel prevăzut în art. 77 alin. (1) din Constituţie. După opinia noastră, Preşedintele României ar putea să sesizeze în termenul de 10 zile Curtea Constituţională cu privire la constituţionalitatea unei prevederi legale din legea reexaminată anterior de Parlament, ca urmare a unei decizii de neconstituţionalitate pronunţată de Curte, cu condiţia, însă, ca prevederea respectivă să fie alta decât cea care a făcut obiectul sesizării iniţiale[1]. Pe aceeaşi linie de gândire, considerăm că Preşedintele României ar avea dreptul de a solicita şi reexaminarea legii, potrivit art. 77 alin. (2) din Constituţie.

În practica Curţii Constituţionale ca şi a Parlamentului s-a pus problema efectelor juridice ale deciziei Curţii cu privire la neconstituţionalitatea unei legi prin care s-a aprobat o ordonanţă a Guvernului[2]. În speţa soluţionată de Curte, aceasta a reţinut că legea este neconstituţională întrucât instituie o restricţie a dreptului la liberă circulaţie prevăzut de art. 25 din Constituţie, cu caracter permanent şi de principiu, şi reprezintă un impediment financiar în exercitarea dreptului respectiv[3]. Pe această cale, Curtea Constituţională s-a pronunţat asupra neconstituţionalităţii unui act al Guvernului prin procedura rezervată de Constituţie pentru controlul constituţionalităţii legilor înainte de promulgarea acestora de Preşedintele României, control care este prin definiţie un control anterior, prealabil şi nu unul posterior.

Speţa evocată este prima de acest fel din practica jurisdicţională a Curţii, în care aceasta a constatat neconstituţionalitatea unei legi care a aprobat o ordonanţă emisă

---

[1] Pentru o părere contrară, a se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 238. Autorii admit însă, dreptul Preşedintelui României de a sesiza Curtea cu privire la constituţionalitatea altor prevederi ale Legii respective, în condiţiile şi termenul prevăzute în art. 77 alin. (3) din Constituţie, în cazul în care aceasta ar fi respins obiecţia de neconstituţionalitate.

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 141 din 14 decembrie 1994 (M.Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994).

[3] Ibidem.

de Guvern. În opinia Curţii, obiecţia de neconstituţionalitate, deşi se raportează la prevederile ordonanţei, se referă expres la legea de aprobare a acesteia, ceea ce o face să fie neconstituţională.

O asemenea situaţie deschide discuţia în legătură cu raportul între ordonanţă ca act al puterii executive şi lege ca act al puterii legislative. Potrivit principiului separaţiei puterilor, cele două acte nu se pot topi unul în altul. Nu se poate susţine nici că ordonanţa ar face „corp comun" cu legea care o aprobă. Aprobarea ordonanţei printr-un act al Parlamentului este o modalitate de control parlamentar asupra Executivului[1]. Aprobarea echivalează cu validarea efectelor juridice ale ordonanţei.

Odată aprobată, ordonanţa îşi păstrează individualitatea şi caracterul de act al puterii executive. Prin aprobare, ea nu împrumută caracterul de act al puterii legislative pentru că altfel s-ar nesocoti principiul separaţiei puterilor.

În spiritul opiniei noastre este şi practica constantă a Parlamentului României de a hotărî chiar prin legea de aprobare a ordonanţei, republicarea acesteia în Monitorul Oficial dacă prin aprobare textul său a fost modificat substanţial[2].

Secţiunea a 5-a. Controlul constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire a Constituţiei

Atribuţiile Curţii privind iniţiativele de revizuire a Legii fundamentale se întemeiază pe rolul său de garant al supremaţiei acesteia. În exercitarea prerogativelor sale de control, Curtea se va pronunţa asupra respectării condiţiilor constituţionale privind iniţiativa propriu-zisă, dar şi asupra conţinutului acesteia, în scopul de a releva ipotetice dispoziţii neconstituţionale, inadvertenţe, omisiuni de redactare, necorelări de texte etc.

Considerăm că prin decizia sa, Curtea nu este competentă să propună soluţii legislative de modificare a textelor cuprinse în iniţiativa de revizuire a Constituţiei, chiar dacă acestea ar fi benefice. Problema care se ridică însă, este legată de caracterul obligatoriu al deciziei Curţii, care va cuprinde consideraţiunile acesteia în urma verificării iniţiativei de revizuire a Constituţiei. Aşa cum corect s-a observat în literatura de specialitate, consideraţiunile Curţii privind conţinutul propunerii de revizuire ar trebui să facă obiectul unui aviz, mai degrabă decât cel al unei decizii,

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *I. Deleanu*, op. cit., p. 177.

[2] A se vedea Legea nr. 83/1994 pentru aprobarea unor ordonanţe ale Guvernului emise în baza Legii nr. 58/1993 pentru abilitarea Guvernului de a emite ordonanţe şi autorizarea contractării şi garantării unor credite externe, precum şi a contractării unor împrumuturi de stat (M.Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994). Instanţa supremă a decis că ordonanţele, ca acte normative, se află într-un regim juridic mixt, de drept constituţional şi de drept administrativ, în care primează cel constituţional, spre deosebire de hotărârea Guvernului, care se găseşte exclusiv într-un regim juridic administrativ (C.S.J., secţia de contencios administrativ, decizia nr. 2535 din 3 iulie 2002). Pentru detalii privind raportul între lege şi ordonanţă a Guvernului, a se vedea secţiunea Funcţia de control parlamentar.

care, potrivit art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, este general obligatorie[1]. Potrivit Regulamentului de organizare şi funcţionare a Curţii, în cazul în care aceasta se sesizează din oficiu asupra constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, actul prin care se declanşează procedura jurisdicţională este încheierea prin care plenul Curţii a hotărât acest lucru.

Înainte de sesizarea Parlamentului pentru iniţierea procedurii legislative de revizuire a Constituţiei, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituţională, care este obligată ca în termen de 10 zile să se pronunţe asupra constituţionalităţii sale. Fiind vorba de un termen, automat se pune problema stabilirii momentului de la care acesta începe să curgă şi a efectelor nerespectării sale de către Curtea Constituţională.

Art. 19 din Legea nr. 47/1992, republicată, care prevede termenul de 10 zile, îl leagă, într-o interpretare gramaticală a textului, de momentul depunerii propunerii legislative sau a proiectului de revizuire la Curtea Constituţională. În realitate, termenul de 10 zile începe să curgă de la data încheierii prin care plenul Curţii hotărăşte declanşarea procedurii jurisdicţionale. Această concluzie se bazează pe art. 16 alin. (3) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii, potrivit căruia în cazul în care Curtea se sesizează din oficiu asupra constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, actul prin care se declanşează procedura jurisdicţională este încheierea prin care plenul a hotărât acest lucru.

Termenul de 10 zile nu este un termen de decădere. Decizia Curţii Constituţionale se pronunţă în plen, cu votul a două treimi din judecătorii Curţii, şi se comunică celor ce au iniţiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României. Proiectul de lege sau propunerea legislativă poate fi prezentată Parlamentului numai împreună cu decizia Curţii Constituţionale, comunicată potrivit legii.

Primind decizia Curţii Constituţionale, autorii iniţiativei de revizuire a Constituţiei, au la dispoziţie două posibilităţi: să reexamineze iniţiativa în cazul în care Curtea a constatat neconstituţionalitatea unor prevederi ale acesteia, pentru a le pune de acord cu dispoziţiile Constituţiei, ori să transmită Parlamentului iniţiativa respectivă însoţită de decizia Curţii, urmând ca forul legislativ să refacă constituţionalitatea prevederilor cărora Curtea le-a infirmat constituţionalitatea.

Prin Legea nr. 232/2004 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 47/1992[2] s-a introdus o nouă atribuţie de rang constituţional a Curţii Constituţionale, constând în dreptul acesteia de a se pronunţa din oficiu asupra constituţionalităţii legii de revizuire a Constituţiei. Aşadar, după adoptarea legii de revizuire, Curtea se pronunţă din oficiu, în termen de 5 zile, asupra acesteia. În cazul în care Curtea Constituţională constată că prevederi ale legii de revizuire contravin unor texte constituţionale, aceasta se trimite celor două Camere, în vederea reexaminării, pentru punerea ei de acord cu dispoziţiile Constituţiei.

---

[1] A se vedea *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 873.

[2] M.Of. nr. 502 din 3 iunie 2004.

Secțiunea a 6-a. Controlul constituționalității tratatelor și a altor acorduri internaționale

Legea de revizuire a Constituției a prevăzut competența Curții Constituționale de a exercita un control al constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale[1]. Noua prerogativă a Curții urmează a fi analizată în contextul art. 11 din Constituție, care reprezintă sediul de reglementare a raporturilor între dreptul internațional și dreptul intern. Dinamica relațiilor internaționale și intensificarea raporturilor de colaborare bilaterală și multilaterală între România și alte țări și organizații internaționale au impus crearea unor garanții constituționale ca autoritățile publice românești să nu angajeze statul român prin acte internaționale care să contravină ordinii constituționale interne, cu atât mai mult cu cât art. 11 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că tratatele internaționale[2] ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern. Același articol prevede în alin. (3) că în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.

Deși art. 146 lit. b) se referă în general la tratate sau alte acorduri internaționale, este limpede că intră sub incidența textului respectiv în primul rând acele tratate care urmează a fi ratificate de forul legislativ. Așadar, prerogativa Curții înscrisă în art. 146 lit. b) din Constituție urmează a fi raportată la intenția autorităților publice competente (Președintele României și, după caz, Guvernul) de a cere ratificarea unor asemenea acte internaționale. Este puțin probabil ca un tratat la care România urmează să devină parte, sau la care a devenit parte să contravină dispozițiilor constituționale, dar o asemenea ipoteză nu poate fi exclusă.

Dispoziții complementare privind problematica controlului de constituționalitate a tratatelor internaționale sunt cuprinse în art. 40 din Legea nr. 590/2003 privind tratatele.

---

[1] Noțiunea de tratat, în înțelesul art. 146 lit. b) din Constituție, este explicată în art. 1 lit. a) din Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 privind tratatele. Potrivit acestui text, prin tratat se înțelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica, ori de a stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internațional public și consemnat într-un document unic, ori în două sau mai multe instrumente conexe

[2] Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 590/2003, se supun Parlamentului spre ratificare tratatele la nivel de stat, indiferent care ar fi domeniul de reglementare al acestora; tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic; cele care se referă la cooperarea cu caracter militar, la teritoriul de stat, inclusiv la regimul juridic al frontierei de stat, precum și la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane și jurisdicție la statutul persoanelor; drepturile și libertățile fundamentale ale omului, la participarea în calitate de membru la organizații internaționale interguvernamentale, la asumarea unui angajament financiar, care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat, precum și acele tratate la nivel guvernamental ale căror dispoziții normative având forță juridică de lege, ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare și cele care prevăd în mod expres cerința ratificării lor.

Textul legal prevede că după convenirea sau adoptarea unui tratat care urmează a fi supus Parlamentului spre ratificare, în orice etapă a încheierii sale, oricare dintre preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului ori un număr de cel puţin 50 de deputaţi sau cel puţin 25 de senatori, pot solicita Curţii Constituţionale un aviz privind compatibilitatea prevederilor acestuia cu Legea fundamentală.

Avizul urmează a fi dat în termen de 30 de zile de la data solicitării, perioadă în care procedurile demarate pentru încheierea tratatului se suspendă. Este însă posibil ca neconcordanţa dintre un tratat aflat în vigoare şi prevederile constituţionale să fie pusă în evidenţă de Curte pe calea controlului de constituţionalitate. Într-un asemenea caz, urmează să se declanşeze procedurile pentru negocierea tratatului sau pentru încetarea valabilităţii sale pentru România, ca parte a acestuia, sau, după caz, procedura în vederea revizuirii Constituţiei.

Secţiunea a 7-a. Controlul constituţionalităţii regulamentelor şi hotărârilor Camerelor Parlamentului

Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori[1]. Controlul constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului este un control posterior. Acest control poate fi declanşat după ce regulamentul respectiv a fost publicat în Monitorul Oficial, adică după ce este pus în aplicare. Această concluzie nu rezultă expres din textul art. 146 lit. d) din Constituţie, dar este o consecinţă logică ce decurge din condiţia de validare a regulamentelor: publicarea acestora în Monitorul Oficial[2].

În cazul în care sesizarea se face de către parlamentari, ea se trimite Curţii Constituţionale de către secretarul general de la Camera din care aceştia fac parte, în ziua depunerii, iar Curtea Constituţională o va comunica, în termen de 24 de ore de la înregistrare, preşedinţilor celor două Camere, cu precizarea datei când va avea loc dezbaterea.

Până la data dezbaterii, preşedinţii Camerelor pot comunica punctul de vedere al birourilor permanente. Dezbaterea are loc în plenul Curţii Constituţionale, pe baza sesizării şi a punctelor de vedere primite.

Decizia se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii şi se aduce la cunoştinţa Camerei al cărei regulament a fost dezbătut. Dacă prin decizie se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale regulamentelor, Camera sesizată va reexamina în termen de 45 de zile aceste dispoziţii, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituţiei. Pe durata acestui termen, dispoziţiile din regulament declarate

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 şi 46 din anul 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2] În acest sens, a se vedea şi *A. Iorgovan, M. Constantinescu*, op. cit., p. 4.

neconstituţionale sunt suspendate. După expirarea termenului respectiv, dispoziţiile regulamentare neconstituţionale îşi încetează efectele juridice.

Se poate observa că, în cazul regulamentelor, decizia Curţii de neconstituţionalitate a unor prevederi cuprinse în acestea este definitivă, dispoziţiile respective nemaiputând fi aplicate.

Cu privire la regulamentul Camerei Deputaţilor, respectiv, la cel al Senatului şi, după caz, al activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, Curtea Constituţională a decis că prevederile acestora sunt constituţionale numai în măsura în care privesc organizarea şi funcţionarea Camerelor respective[1]. Concluzia este firească: regulamentele parlamentare nu pot reglementa materii care, potrivit dispoziţiilor constituţionale, sunt de domeniul altor acte juridice. De pildă, Curtea a decis că drepturile deputaţilor şi senatorilor pot fi stabilite numai prin lege organică, iar nu prin regulamente parlamentare[2].

Regulamentul Camerei Deputaţilor şi cel al Senatului nu pot cuprinde reguli de fond ce sunt de domeniul legilor, întrucât sunt acte juridice inferioare Constituţiei şi legilor[3]. Curtea Constituţională s-a pronunţat, în acest sens, că regulile de procedură prin care Regulamentele parlamentare pun în aplicare normele constituţionale şi legale trebuie să permită doar valorificarea dispoziţiilor constituţionale şi legale, neputându-le afecta în ceea ce priveşte domeniul de reglementare şi conţinutul. Se înţelege că acele dispoziţii regulamentare care reiau enunţul unor dispoziţii constituţionale sunt în afara oricărui dubiu de neconstituţionalitate.

Curtea a mai precizat în jurisprudenţa sa că în ierarhia actelor juridice normative, regulamentele Parlamentului sunt acte normative cu aplicabilitate limitată, subordonate Constituţiei şi legilor, obligatorii fiecare pentru sfera de activitate a Camerei care le-a adoptat[4].

În limitele stabilite în Constituţie şi legi speciale, Camerele au dreptul de a reglementa în mod autonom probleme de organizare şi funcţionare internă. Curtea a decis, în acest sens, că în virtutea autonomiei sale de reglementare, consacrată prin art. 64 alin. (1) din Constituţie, Senatul are libertatea deplină de a reglementa procedura de vot în vederea validării mandatului de senator[5].

În aceeaşi decizie, Curtea a statuat că principiul autonomiei parlamentare se realizează numai cu respectarea Constituţiei şi a legilor, aşa cum imperativ se dispune prin art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală. Astfel, – a decis Curtea – autonomia parlamentară nu legitimează instituirea, prin regulamentele Parlamentului, a unor reguli care încalcă normele şi principiile Constituţiei[6].

Aceeaşi procedură se aplică şi în cazul în care Curtea constată caracterul neconstituţional al unor hotărâri adoptate de Camere în şedinţe separate sau în şedinţă

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 279 din 22 martie 2006 (M.Of. nr. 323 din 11 aprilie 2004).

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994 (M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005).

[5] Decizia Curţii Constituţionale nr. 601 din 14 noiembrie 2005 (M.Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005).

[6] Ibidem.

comună. Trebuie precizat, totuşi, că Legea nr. 47/1992 a omis să precizeze care sunt efectele deciziei Curţii Constituţionale, în cazul în care aceasta ar costata neconstituţionalitate unei hotărâri parlamentare.

Art. 28 alin. (2) din legea organică a Curţii Constituţionale se referă exclusiv la efectele deciziei Curţii pronunţate în materie de regulamente parlamentare. În aceste condiţii, dispozitivul deciziei prin care se constată neconstituţionalitatea unei hotărâri va cuprinde de fiecare dată o altă soluţie, în funcţie, desigur de obiecţia de neconstituţionalitate, de considerentele Curţii, precum şi de modalitatea juridică de reexaminare a hotărârii pentru punerea ei de acord cu prevederile Constituţiei.

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a statuat în mod constant că pot fi supuse controlului de constituţionalitate numai hotărârile Parlamentului adoptate după conferirea acestei competenţe care afectează valori, reguli sau principii constituţionale sau, după caz, organizarea şi funcţionarea autorităţilor de rang constituţional[1].

Hotărârile Parlamentului contestate în faţa Curţii Constituţionale pot avea caracter normativ sau individual, întrucât textul art. 27 din Legea nr. 47/1992, republicată, nu face nicio diferenţiere între hotărârile parlamentare care pot face obiectul unei obiecţii de neconstituţionalitate sub aspectul domeniului în care au fost adoptate sau sub cel al caracterului normativ ori individual. În consecinţă, toate hotărârile Camerelor adoptate în şedinţe separate sau comune sunt susceptibile a fi supuse controlului de constituţionalitate[2].

De asemenea, Curtea a precizat că obiecţiile aduse hotărârilor Parlamentului trebuie să aibă o evidentă relevanţă constituţională, şi nu una legală sau regulamentară. Prin urmare, a apreciat Curtea, toate hotărârile adoptate de cele două Camere legislative în şedinţe separate sau comune pot fi supuse controlului jurisdicţional dacă în susţinerea criticii de neconstituţionalitate sunt invocate dispoziţii cuprinse în Legea fundamental[3].

Curtea a pronunţat decizii referitoare la neconstituţionalitatea unor hotărâri parlamentare, prin care a arătat punctual obligaţii juridice în sarcina Camerei care adoptase o hotărâre neconstituţională[4]. În alte cazuri, Curtea s-a limitat la constatarea neconstituţionalităţii hotărârii parlamentare[5].

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 53 din 25 ianuarie 2011 (M.Of. nr. 90 din 3 februarie 2011), Decizia Curţii Constituţionale nr. 54 din 25 ianuarie 2011 (M.Of. 90 din 3 februarie 2011), Decizia Curţii Constituţionale nr. 783 din 26 septembrie 2012 (M.Of. nr. 684 din 3 octombrie 2012).

[2] A se vedea, în acest sens, Decizia Curţii Constituţionale nr. 303 din 28 martie 2012 (M.Of. nr. 293 din 4 mai 2012).

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 307 din 28 martie 2012 (M.Of. nr. 293 din 4 mai 2012).

[4] A se vedea de pildă, Decizia Curţii Constituţionale nr. 261 din 8 aprilie 2015 referitoare la cererea de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi Senatul României (M.Of. nr. 260 din 17 aprilie 2015).

[5] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 341 din 6 mai 2015 asupra sesizării de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Hotărârii Senatului nr. 32/2015 (M.Of. nr. 344 din 19 mai 2015).

Legea nr. 47/1992 nu oferă niciun indiciu în privinţa efectelor deciziei Curţii Constituţionale asupra unor hotărâri ale Camerelor legislative, a căror neconstituţionalitate a fost constatată mult timp după ce acestea şi-au produs efectele.

În cazul în care sesizarea se face de parlamentari, ea se trimite Curţii Constituţionale de secretarul general de la Camera din care aceştia fac parte, în ziua depunerii, iar Curtea Constituţională o va comunica, în termen de 24 de ore de la înregistrare, preşedinţilor celor două Camere, cu precizarea datei când va avea loc dezbaterea.

Până la data dezbaterii, preşedinţii Camerelor pot comunica punctul de vedere al birourilor permanente. Dezbaterea are loc în plenul Curţii Constituţionale, pe baza sesizării şi a punctelor de vedere primite.

Decizia se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii şi se aduce la cunoştinţa Camerei al cărei regulament a fost dezbătut. Dacă prin decizie se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale regulamentelor, Camera sesizată va reexamina aceste dispoziţii, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituţiei.

Se poate observa că în cazul regulamentelor, decizia Curţii de neconstituţionalitate a unor prevederi cuprinse în acestea este definitivă, dispoziţiile respective nemaiputând fi aplicate.

Secţiunea a 8-a. Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate (controlul posterior)

Curtea Constituţională hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionalitatea legilor şi a ordonanţelor ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă de care depinde soluţionarea cauzei. Dacă în cursul judecăţii instanţa, din oficiu, sau una dintre părţi invocă neconstituţionalitatea unei prevederi dintr-o lege sau ordonanţă, de care depinde judecarea cauzei, excepţia ridicată se trimite Curţii Constituţionale, spre a se pronunţa asupra constituţionalităţii acelei prevederi.

În legătură cu competenţa instanţelor judecătoreşti de a sesiza Curtea din oficiu sau la cererea părţilor, privind neconstituţionalitatea unor prevederi legale de care depinde judecarea cauzei, este de observat că atât art. 146 lit. d) din Constituţie cât şi art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, se referă la instanţe judecătoreşti. Potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie pot sesiza Curtea Constituţională, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, curţile de apel, tribunalele şi judecătoriile, inclusiv instanţele militare. Au aceeaşi vocaţie şi instanţele de arbitraj şi Avocatul Poporului.

Prin instanţele judecătoreşti în sensul art. 146 lit. d) din Constituţie urmează să înţelegem organismele la care se referă art. 125 alin. (1) din Constituţie şi Legea nr. 304/2004, republicată. În practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale, s-a ridicat problema întinderii procedurale a competenţei puterii judecătoreşti exercitate de autorităţile prevăzute în art. 126 alin. (1) din Constituţie (Înalta Curte de Casaţie şi

Justiţie şi celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege). Astfel, s-a precizat, într-o opinie separată la Decizia Curţii Constituţionale nr. 259 din 24 septembrie 2002, că limitele puterii judiciare încep cu învestirea instanţei de judecată şi se termină cu promovarea hotărârii judecătoreşti executorii. Dincolo de aceste limite este domeniul executivului, chiar dacă unele atribuţii de natură executivă sunt date prin lege în competenţa judecătorului[1)].

Deşi Constituţia se referă în art. 146 lit. d) la „neconstituţionalitatea legilor şi ordonanţelor", se au în vedere dispoziţii legale distincte cuprinse în cele două categorii de acte normative. În acest sens, art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, precizează că este vorba de „dispoziţii dintr-o lege sau ordonanţă în vigoare care au legătură cu soluţionarea cauzei în orice fază a litigiului şi oricare ar fi obiectul acestuia", litigiu aflat pe rolul unei instanţe judecătoreşti.

Ca atare, părţile sau instanţa din oficiu nu ar putea să ridice excepţia de neconstituţionalitate a unei legi sau a unei ordonanţe în ansamblul ei, ci doar a acelor prevederi socotite neconstituţionale de care depinde judecarea cauzei şi la care judecătorul urmează să se raporteze în soluţionarea litigiului.

De altfel, Curtea Constituţională s-a pronunţat în acest sens, apreciind că, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, excepţia de neconstituţionalitate poate viza numai acele dispoziţii legale de care depinde judecarea cauzei, deciziile sale urmând să se refere numai la dispoziţiile legale de care depinde soluţionarea cauzei în care s-a invocat aceasta[2)].

O problemă interesantă poate să apară în momentul în care o parte în proces ar ridica excepţia de neconstituţionalitate a unei dispoziţii legale nerelevante pentru judecarea cauzei, punând astfel instanţa de judecată în situaţia de a aprecia ea însăşi relevanţa sau nerelevanţa acesteia pentru judecarea cauzei. Într-o asemenea situaţie ipotetică, ar putea judecătorul – apreciind nerelevanţa dispoziţiei legale respective – să nu sesizeze Curtea Constituţională şi să respingă excepţia ridicată în faţa sa?

Trebuie observat că art. 29 din Legea nr. 47/1992 nu oferă o soluţie tranşantă pentru o asemenea situaţie. Este adevărat că art. 29 alin. (1) din Legea organică a Curţii Constituţionale precizează că excepţia trebuie să vizeze o prevedere legală de care depinde judecarea cauzei. *Per a contrario*, nu s-ar putea ridica excepţia de neconstituţionalitate în privinţa unei prevederi legale nerelevante în cauză, iar în cazul ridicării ei de către una dintre părţi, instanţa de judecată ar urma să o respingă.

Şi totuşi, o asemenea soluţie nu a fost urmată de instanţele de judecată, acestea sesizând Curtea Constituţională[3)]. În astfel de cazuri, Curtea a respins ca fiind lipsită de obiect excepţia de neconstituţionalitate a unei dispoziţii legale nerelevante pentru judecarea cauzei[4)].

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 259/2002 (M.Of. nr. 770 din 23 octombrie 2002).

[2)] A se vedea Deciziile Curţii Constituţionale nr. 11/1994 şi nr. 12/1994 (M.Of. nr. 126 din 23 mai 1994).

[3)] Ibidem.

[4)] Ibidem.

Din întreaga economie a Legii nr. 47/1992 şi din logica art. 146 lit. d) din Constituţie, rezultă competenţa Curţii de a hotărî asupra excepţiilor de neconstituţionalitate, inclusiv asupra relevanţei sau nerelevanţei dispoziţiilor legale a căror neconstituţionalitate este contestată.

Din faptul că potrivit art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată, sunt admisibile doar excepţiile de neconstituţionalitate ale dispoziţiilor legale de care depinde judecarea cauzei, rezultă că şi instanţele judecătoreşti ar fi competente să aprecieze nerelevanţa lor şi să se prevaleze de această prevedere respingând excepţia ridicată de părţi, dar nu pentru motive de neconstituţionalitate, ci pentru nerelevanţa dispoziţiilor legale contestate în cauza care se judecă. Aceasta este de fapt şi soluţia reţinută de legiuitor când a modificat Legea nr. 47/1992 prin Legea nr. 138/1997[1)].

Nu pot face obiectul excepţiei de neconstituţionalitate nici prevederile legale a căror constituţionalitate a fost stabilită de Curte prin controlul prealabil, precum şi prevederile constatate ca fiind neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii Constituţionale.

Sunt inadmisibile contestaţiile împotriva prevederilor legale care, ulterior sesizării Curţii Constituţionale potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie, sunt abrogate. În aplicarea art. 146 lit. d) din Constituţie, Curtea Constituţională se poate pronunţa numai asupra constituţionalităţii unei legi sau a unei ordonanţe aflate în vigoare. Decizia de neconstituţionalitate emisă de Curtea Constituţională nu poate avea formal efect abrogator al textelor legale constatate ca fiind neconstituţionale.

Ca o consecinţă a deciziei de neconstituţionalitate, acestea nu mai pot fi aplicate, încetându-şi efectele pentru viitor. Un act normativ se adoptă şi se abrogă de către autoritatea publică emitentă. Pentru ca o decizie a Curţii Constituţionale să aibă efect abrogator, ar fi fost necesar ca acesta să fie prevăzut expres în Constituţie, aşa cum, de pildă, prevede art. 151 din Constituţia Bulgariei sau art. 32 din Constituţia Ungariei.

Sesizarea Curţii Constituţionale se dispune de instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate printr-o încheiere. Încheierea va cuprinde punctele de vedere ale părţilor pentru susţinerea sau combaterea excepţiei şi opinia instanţei asupra excepţiei şi va fi însoţită de dovezile depuse de părţi. În cazurile în care excepţia a fost ridicată din oficiu de instanţă, încheierea trebuie motivată, cuprinzând şi susţinerile părţilor, precum şi dovezile necesare. În perioada soluţionării excepţiei de neconstituţionalitate, instanţa dispune, prin încheiere motivată, suspendarea judecăţii până la data pronunţării.

Primind încheierea, preşedintele Curţii Constituţionale va desemna pe unul dintre judecători ca raportor. Părţile pot fi reprezentate prin avocaţi cu drept de a pleda la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

Decizia prin care se constată neconstituţionalitatea unei legi sau a unei ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă în vigoare este definitivă şi obligatorie. Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituţie, deciziile Curţii sunt obligatorii de la data publicării lor în Monitorul Oficial şi produc efecte numai pentru viitor.

[1)] M.Of. nr. 170 din 25 iulie 1997.

Curtea Constituţională a decis că partea care a invocat excepţia nu o mai poate reitera, deoarece, fiind contrară puterii lucrului judecat, ea este inadmisibilă. De la această regulă, în practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale s-a admis o excepţie, în sensul că pentru această autoritate publică, decizia pe care o pronunţă se aplică de la data pronunţării sale, iar nu de la data publicării ei în Monitorul Oficial[1)].

Excepţia admisă de Curtea Constituţională este discutabilă, întrucât orice act de autoritate produce efecte *erga omnes*, fiind opozabil din momentul publicării acestuia sau de la data prevăzută chiar în cuprinsul actului respectiv. Articolul 147 alin. (4) din Constituţie leagă caracterul obligatoriu al deciziilor Curţii Constituţionale de data publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Constituţia revizuită în 2003 a conferit Avocatului Poporului atribuţia de a sesiza direct Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea unor legi şi ordonanţe ale Guvernului aflate în vigoare. Această nouă atribuţie a Avocatului Poporului, face din această instituţie un organism foarte eficient în asigurarea respectării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[2)]. În legătură cu noua prerogativă constituţională a Avocatului Poporului, ţinem să precizăm că în opinia noastră, rolul acestei instituţii de a sesiza Curtea, în virtutea art. 146 lit. a) şi d) din Constituţie, trebuie circumscrisă cu rigurozitate şi în temeiul logicii constituţionale funcţiilor Avocatului Poporului de apărător al drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Considerăm că nu există un temei constituţional, potrivit căruia Avocatul Poporului să sesizeze Curtea Constituţională cu privire la dispoziţii legale care nu au legătură cu exercitarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor. Această concluzie se întemeiază pe art. 58 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia Avocatul Poporului este numit pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. Referitor la extinderea atribuţiei Avocatului Poporului ca subiect de sesizare a Curţii potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, aceasta a reţinut în Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003[3)] că atribuţia respectivă se conexează rolului Avocatului Poporului de apărare a drepturilor şi intereselor celor care i-au adresat sesizări ori reclamaţii.

Sesizarea directă a Curţii Constituţionale de către parlamentari, Preşedintele României, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie ori de Guvern este întemeiată pe atribuţiile, rolul şi funcţiile ce revin acestora. Este logic şi firesc ca şi sesizarea Curţii

---

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 343/2001 (M.Of. nr. 53 din 25 ianuarie 2002).

[2)] Este de menţionat faptul că prerogativa Avocatului Poporului de a sesiza direct Curtea Constituţională pe calea excepţiei de neconstituţionalitate a fost apreciată de această autoritate publică, cu prilejul examinării propunerii legislative privind revizuirea Constituţiei, ca o soluţie nejudicioasă, întrucât faptul ridicării excepţiei de către Avocatul Poporului în beneficiul unei persoane nu ar putea avea semnificaţia unei veritabile garanţii sau a unei măsuri de protecţie a cetăţeanului, atâta vreme cât acea persoană, având capacitatea procesuală şi fiind animată de un interes legitim, îşi poate exercita personal dreptul procesual de ridicare a excepţiei în faţa instanţei de judecată. În considerentele sale, Curtea a decis că prin această prerogativă, Avocatul Poporului ar fi învestit cu o atribuţie pe cât de excesivă, pe atât lipsită de consistenţă, în afara unui proces în numele justiţiabilului [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003)].

[3)] M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

de către Avocatul Poporului, în temeiul art. 146 lit. a) şi d) din Constituţie, să aibă aceeaşi legitimitate constituţională. Altfel, rolul acestei instituţii publice sporeşte artificial, dincolo de prevederile Constituţiei.

Cât priveşte procedura jurisdicţională îndeplinită de Curte, ca urmare a sesizării primite din partea Avocatului Poporului privind neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe aflate în vigoare, aceasta este identică cu cea urmată de Curte în exercitarea atribuţiilor prevăzute de art. 146 lit. d) din Constituţie.

Referitor la efectele deciziei Curţii Constituţionale prin care se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii legale cuprinse în actul normativ în vigoare supus controlului jurisdicţional al acestei autorităţi publice, prevederile art. 147 alin. (1) din Constituţie statuează că acestea îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei, dacă în acest interval autoritatea publică emitentă – Parlamentul sau Guvernul – nu pun de acord prevederile legale neconstituţionale cu dispoziţiile Constituţiei. Pe durata acestui termen textele legale în cauză sunt suspendate de drept.

De la început trebuie precizat că termenul de 45 de zile, în care Parlamentul sau, după caz, Guvernul ar avea posibilitatea de a remedia neconstituţionalitatea textelor respective, este întrutotul insuficient, întrucât, potrivit Constituţiei, procedura de iniţiere a unei propuneri, urmată de procesul legislativ propriu-zis, presupune doar într-o singură Cameră legislativă, parcurgerea unor faze obligatorii, care durează mult.

În condiţiile unui parlament bicameral, termenul de 45 zile prevăzut în art. 147 alin. (1) din Constituţie nu este deloc acoperitor pentru toate fazele legiferării. Un impediment major pentru aplicarea art. 147 alin. (1) din Constituţie îl constituie, însă, lipsa unei prevederi legale care să oblige subiecţii de iniţiativă legislativă stabiliţi în art. 74 alin. (1) din Constituţie să declanşeze procedura respectivă. Constituţia nu obligă Guvernul, pe parlamentari sau pe cetăţeni să îşi exercite dreptul de iniţiativă legislativă.

Chiar dacă parlamentarii sau Guvernul ar iniţia o propunere legislativă, ori, după caz, un proiect de lege, termenul de 45 zile ar împiedica finalizarea procesului legislativ propriu-zis. În cazul unei iniţiative cetăţeneşti ar fi imposibil de respectat termenul de 45 de zile.

Referitor la procedura propriu-zisă de reexaminare, Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 134 alin. (5), că în cazurile de neconstituţionalitate la care se referă art. 147 alin. (1) din Constituţie, Camera va reexamina textele declarate neconstituţionale, dacă a fost prima Cameră sesizată, pe baza raportului Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi.

Acest lucru presupune sesizarea Camerei cu o propunere legislativă sau cu un proiect de lege, obţinerea avizului de la Consiliul Legislativ şi, după caz, de la celelalte autorităţi publice competente, precum şi sesizarea Comisiei permanente respective. Regulamentul Senatului prevede în art. 145 alin. (5) o procedură similară, cu precizarea că în acest caz nu se indică ce comisie este competentă să examineze textele legale neconstituţionale şi să propună acestei Camere o soluţie legislativă în sensul art. 147 alin. (1) din Constituţie. Pe acest temei, Biroul permanent al Senatului a decis că în astfel de cazuri, Parlamentul nu este obligat să reexamineze legea în cauză. Acest punct de vedere a fost acceptat şi de Biroul permanent al Camerei Deputaţilor.

Secţiunea a 9-a. Soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice

Constituţia revizuită a conferit Curţii Constituţionale atribuţia de a soluţiona conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice. Nici legea organică a Curţii, nici Constituţia nu precizează ce se înţelege prin *conflict juridic de natură constituţională* şi prin *autorităţi publice*. Prima reacţie a Curţii Constituţionale la propunerea de extindere a competenţei sale privind constatarea şi soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională între autorităţile publice s-a exprimat în Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003[1)] referitoare la constituţionalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituţiei României. Cu această ocazie, Curtea a presupus că este vorba de conflicte de autoritate sau litigii organice între două sau mai multe autorităţi constituţionale cu privire la conţinutul ori întinderea atribuţiilor lor, decurgând din Constituţie. În opinia Curţii, soluţionarea unor astfel de conflicte organice este o măsură necesară prin care se urmăreşte înlăturarea unor posibile blocaje instituţionale. De la început, Curtea Constituţională a ţinut să atragă atenţia autorităţilor de guvernare să nu o atragă în soluţionarea unor conflicte politice, de altfel, inerente în orice proces democratic de guvernare, în care există o competiţie între majoritate şi opoziţie şi, indirect, între puterea legislativă şi cea executivă, fără a exclude puterea judecătorească[2)].

Conotaţia generală a termenului de conflict juridic, în înţelesul art. 146 lit. e) din Constituţie, induce ideea de stare litigioasă între două subiecte de drept prevăzute în Constituţie, care au rolul de a exercita, potrivit unor proceduri solemne, acte de putere publică. Starea conflictuală între autorităţi publice prevăzute de Constituţie reprezintă nu numai o anormalitate instituţională şi funcţională a unor autorităţi, cărora Constituţia le-a conferit prerogative de putere, ci şi un blocaj în derularea procesului de exercitare a puterii.

Competenţa Curţii Constituţionale de a soluţiona conflictele juridice de natură constituţională pune Curtea într-o poziţie delicată, la confluenţa unor interese politice conflictuale, generatoare a conflictelor respective, dacă conflictul ca atare nu are ca temei raporturi instituţionale între autorităţile publice implicate şi competenţe formale ale acestora, ci „forţarea" dispoziţiilor constituţionale de către unul sau altul dintre actorii politici părţi în conflict.

Un asemenea conflict s-ar putea ivi, de pildă, între Preşedintele României şi Guvern, în situaţia în care, de pildă, şeful statului ar pretinde o implicare de fond şi exclusivă în elaborarea şi realizarea politicii externe, dincolo de cadrul competenţelor sale constituţionale, care îi configurează, de fapt, un rol secundar şi complementar, în

---

[1)] M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

[2)] În Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003, Curtea Constituţională a recomandat Adunării Constituante derivate că pentru a se evita antrenarea Curţii în soluţionarea unor conflicte politice este necesar să se prevadă că este vorba doar de blocaje instituţionale, respectiv de conflicte pozitive sau negative de competenţă.

raport cu rolul şi poziţia Guvernului, confirmate şi legitimate prin texte constituţionale, precum şi prin votul de încredere primit din partea Parlamentului în procedura de învestitură. Potrivit teoriei separaţiei puterilor, autorităţile publice ce aparţin celor trei puteri în stat sunt obligate să colaboreze şi să acţioneze în mod unitar pentru a asigura împreună conducerea statului. Orice conflict juridic între acestea rezultă din modul defectuos al aplicării unor dispoziţii legale, sau din refuzul aplicării acestora.

Caracterul constituţional al conflictului juridic rezultă din natura normelor juridice nesocotite şi, totodată, din efectele pe planul conducerii statale şi al ordinii constituţionale, ale nesocotirii sau încălcării acestor norme. În procesul de examinare a propunerii de revizuire a Constituţiei în 2003, Curtea a apreciat că prin conflictele juridice de natură constituţională se înţeleg conflictele de autoritate, care pot privi conflicte între două sau mai multe autorităţi constituţionale cu privire la conţinutul sau întinderea atribuţiilor lor, decurgând din Legea fundamentală[1)]. Nu intră în această categorie conflictele de ordin politic, chiar dacă acestea i-ar privi pe titularii unor autorităţi publice de nivel constituţional.

Evaluarea unui conflict ca având o natură politică, trebuie să pornească de la o problemă de principiu: între autorităţile publice obligate constituţional să coopereze, nu pot exista conflicte politice pure. Orice stare conflictuală, litigioasă, între două sau mai multe autorităţi publice, presupune fie un conflict de competenţă, fie omisiunea de a pune în aplicare o dispoziţie constituţională sau legală. În practică nu pot exista conflicte politice în stare pură.

Chiar dacă, prin absurd, ar exista un astfel de conflict, consecinţele sale ar fi tot de ordin juridic, întrucât ar afecta mecanisme constituţionale, reglementate prin prevederi cuprinse în Legea fundamentală. Chiar Curtea Constituţională a decis că soluţionarea acestor conflicte revine, între altele, autorităţilor publice aflate în astfel de conflicte, inclusiv Preşedintelui României, care trebuie să vegheze la respectarea Constituţiei, la buna funcţionare a autorităţilor publice şi să exercite funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate[2)].

Nu mai puţin adevărat este faptul că o stare conflictuală ce opune două sau mai multe autorităţi publice de nivel constituţional ar putea să apară şi din abuzul de putere înfăptuit, de pildă, de o autoritate publică, care ar împiedica o altă autoritate să-şi realizeze atribuţiile constituţionale. Ne referim, în acest sens, la emiterea în exces a ordonanţelor de urgenţă de către Guvern pe parcursul uneia sau mai multor sesiuni parlamentare, ceea ce ar împieta asupra dreptului Parlamentului stipulat în art. 61 alin. (1) din Constituţie de a fi organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării.

În ceea ce priveşte noţiunea de conflict juridic de natură constituţională dintre autorităţi publice[3)], Curtea Constituţională a statuat, prin Decizia nr. 53 din

---

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 98 din 7 februarie 2008 (M.Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

[3)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1431 din 3 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 759 din 21 noiembrie 2010).

28 ianuarie 2005[1], că acesta presupune „acte sau acţiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe îşi arogă puteri, atribuţii sau competenţe, care, potrivit Constituţiei, aparţin altor autorităţi publice, ori omisiunea unor autorităţi publice, constând în declinarea competenţei sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligaţiile lor". De asemenea, prin Decizia nr. 97 din 7 februarie 2008[2], Curtea a reţinut: „Conflictul juridic de natură constituţională există între două sau mai multe autorităţi şi poate privi conţinutul ori întinderea atribuţiilor lor decurgând din Constituţie, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competenţă, pozitive sau negative, şi care pot crea blocaje instituţionale". De asemenea, Curtea a mai statuat că textul art. 146 lit. e) din Constituţie „stabileşte competenţa Curţii de a soluţiona în fond orice conflict juridic de natură constituţională ivit între autorităţile publice, iar nu numai conflictele de competenţă născute între acestea"[3]. În jurisprudenţa sa, Curtea a reţinut că pentru a ne afla în situaţia unui conflict juridic de natură constituţională, este nevoie să se reţină existenţa unor acte, acţiuni, inacţiuni ale unei/unor autorităţi publice care intră într-un astfel de diferend litigios[4]. De asemenea, Curtea a reţinut că noţiunea de conflict juridic de natură constituţională, cu care poate fi sesizată, vizează orice situaţii juridice conflictuale a căror naştere rezidă în mod direct în textul Constituţiei[5].

Soluţionarea conflictelor politice chiar de către autorităţile publice implicate sau de şeful statului, potrivit funcţiei sale de mediere, nu poate fi asigurată decât prin instrumente legale, ceea ce este o dovadă că acestea, deşi pot fi considerate politice, au o componentă şi implicaţii juridice de netăgăduit. Curtea a decis că conflictul juridic de natură constituţională între autorităţi publice presupune acte sau acţiuni concrete prin care o autoritate publică sau mai multe îşi arogă puteri, atribuţii sau competenţe, care, potrivit Constituţiei, aparţin altor autorităţi publice, ori omisiunea unora dintre acestea constând în declinarea competenţei sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligaţiile lor[6].

Cât priveşte noţiunea de autoritate publică la care face trimitere art. 146 lit. e) din Constituţie, Curtea a decis că acestea nu pot fi decât cele prevăzute în Titlul III din Constituţie[7]. În jurisprudenţa sa, Curtea a statuat că autorităţile publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituţională sunt numai cele cuprinse în Titlul III din Constituţie, şi anume: Parlamentul, alcătuit din cele două Camere legislative, Preşedintele României, Guvernul, organele administraţiei publice centrale

---

[1] M.Of. nr. 144 din 17 februarie 2005.

[2] M.Of. nr. 169 din 5 martie 2008.

[3] Decizia nr. 270 din 10 martie 2008 (M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

[4] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 261 din 11 mai 2015 (M.Of. nr. 260 din 17 aprilie 2015).

[5] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 901 din 17 iunie 2009 (M.Of. nr. 503 din 21 iulie 2009).

[6] Decizia Curţii Constituţionale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[7] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 53 din 28 ianuarie 2005 (M.Of. nr. 144 din 17 februarie 2005).

şi ale administraţiei publice locale, precum şi organele autorităţii judecătoreşti[1]. Sunt excluse din această categorie partidele politice, care nu sunt nici măcar instituţii politice sau structuri ale Camerelor legislative.

Ar fi nejudicios să se considere că orice ipotetică stare conflictuală între două sau mai multe autorităţi publice ar constitui un conflict juridic de natură constituţională. În fapt, pot exista conflicte juridice între asemenea autorităţi, fără ca acestea să degenereze în conflict de natură constituţională. Două observaţii se impun: prima priveşte calitatea autorităţilor publice implicate în starea conflictuală. Acestea trebuie să fie autorităţi cu statut constituţional. A doua observaţie se referă la potenţialul conflictului juridic, de a ameninţa ordinea constituţională, funcţionarea corespunzătoare, potrivit Constituţiei, a autorităţilor publice în cauză.

Într-o decizie de speţă, Plenul Curţii Constituţionale a statuat că aceasta nu se suprapune Parlamentului. Fără îndoială, se preciza în decizia menţionată, că autorităţile publice care au funcţii în legiferare trebuie să se implice, dar această implicare este o problemă în care numai ele decid, în condiţiile prevăzute în Constituţie. Din moment ce Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului şi unica autoritate a ţării, Curtea Constituţională nu-l poate obliga la o anumită activitate, oricât de importantă ar fi problema cuprinsă într-o decizie[2].

Orice demers jurisdicţional al Curţii Constituţionale care depăşeşte cadrul constituţional al competenţei sale, sfidează litera şi spiritul Constituţiei. Curtea a apreciat, ca valoare de principiu pentru propria jurisprudenţă, că arogarea abuzivă de competenţă se situează în afara ideii de justiţie constituţională[3].

Fiind vorba de un conflict juridic, acesta poate rezulta din nerespectarea Constituţiei de către o autoritate publică, ceea ce ar atrage disfuncţionalităţi în activitatea altei autorităţi. Poate fi vorba, desigur, şi de un conflict de competenţă între două autorităţi publice. Un conflict juridic de natură constituţională ar putea fi generat, de pildă, de refuzul primului-ministru de a contrasemna un decret al Preşedintelui României, sau de refuzul, la fel de nejustificat, al şefului statului de a da curs unei propuneri pe care primul-ministru i-a înaintat-o în conformitate cu prerogativele sale constituţionale sau legale. Decizia Curţii prin care se soluţionează un astfel de conflict se comunică părţilor aflate în litigiu şi se publică în Monitorul Oficial, Partea I.

Referitor la procedura propriu-zisă de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională, Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că cererea de soluţionare va menţiona autorităţile publice implicate, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea poziţiilor părţilor şi opinia autorului cererii. Cererea respectivă va fi comunicată părţilor, cărora li se va solicita să îşi exprime în scris punctul de vedere asupra conţinutului conflictului, şi, totodată, va fi desemnat judecătorul-raportor.

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 838 din 27 mai 2009 (M.Of. nr. 461 din 3 iulie 2009).

[2] A se vedea Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr. 1 din 7 septembrie 1993, Curtea Constituţională. Culegere de decizii şi hotărâri, 1992-1993, Ed. RAMO, Bucureşti 1994, p. 464.

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 14 din 10 martie 1993, Curtea Constituţională. Culegere de decizii şi hotărâri, 1992-1993, RAMO, Bucureşti 1994, p. 152.

Dezbaterea va avea loc cu citarea părţilor aflate în conflict, pe baza raportului întocmit de judecătorul desemnat ca raportor, a probelor administrate şi a susţinerilor făcute de părţi. Decizia pronunţată de Curte este definitivă şi se comunică autorului sesizării şi părţilor, înainte de publicarea sa în Monitorul Oficial, Partea I.

Secţiunea a 10-a. Respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României

Curtea Constituţională veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului în condiţiile prevăzute de legea pentru alegerea Preşedintelui României. Atribuţiile Curţii au ca obiect verificarea legalităţii procedurii de alegere a Preşedintelui României, inclusiv de a soluţiona contestaţiile împotriva diferitelor operaţiuni electorale întreprinse de autorităţile competente[1]. În ceea ce priveşte confirmarea rezultatelor sufragiului, Curtea Constituţională se limitează doar la confirmarea rezultatelor anunţate de Biroul Electoral Central.

Secţiunea a 11-a. Judecarea contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic

În cadrul competenţelor sale, Curtea Constituţională decide asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic. Contestaţia privind constituţionalitatea unui partid politic poate fi formulată de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului sau de Guvern. Preşedintele Camerei poate formula contestaţia numai pe baza unei hotărâri adoptate de Camera respectivă cu votul majorităţii membrilor săi. Contestaţia trebuie motivată şi va fi însoţită de dovezile pe care se întemeiază.

Pentru soluţionarea contestaţiei, preşedintele Curţii Constituţionale va desemna un judecător ca raportor, care este obligat să o comunice împreună cu actele doveditoare, partidului politic la care se referă contestaţia, precizându-i data până la care poate depune un memoriu în apărare, însoţit de dovezile corespunzătoare. Contestaţia se judecă de plenul Curţii Constituţionale, cu citarea contestatorului, a partidului politic a cărui constituţionalitate este contestată şi a Ministerului Public, pe baza raportului prezentat de judecătorul desemnat în acest scop şi a probelor administrate, iar decizia se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii.

---

[1] A se vedea, în acest sens, Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 1/1992, Curtea Constituţională. Culegere de decizii şi hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 349- 350.

Camera Parlamentului care a depus contestaţia poate fi reprezentată de persoana desemnată de aceasta, iar Guvernul, de Ministerul Justiţiei. Partidul politic poate fi reprezentat şi prin avocat cu drept de a pleda în faţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Decizia Curţii nu este supusă niciunei căi de atac şi se publică în Monitorul Oficial Partea I.

Partidele politice pot fi declarate neconstituţionale în cazurile prevăzute de art. 40 alin. (2) din Constituţie. Decizia de admitere a contestaţiei se comunică Tribunalului municipiului Bucureşti, pentru radierea partidului politic neconstituţional din evidenţa partidelor politice legal constituite.

Secţiunea a 12-a. Verificarea respectării procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului

Textul constituţional referitor ca competenţa Curţii Constituţionale în materie de referendum este foarte general, ceea ce duce la concluzia că sfera de verificare a procedurilor referendare este foarte cuprinzătoare. În primul rând, Curtea este competentă să verifice constituţionalitatea întrebărilor asupra cărora cetăţenii urmează să-şi exprime poziţia, voinţa referendară. Curtea poate constata, de pildă, că întrebarea sau întrebările la care trebuie să se răspundă în cadrul referendumului sunt potrivnice Constituţiei.

În al doilea rând, Curtea va examina actele în care se concretizează organizarea şi desfăşurarea propriu-zisă a operaţiunilor referendare. Pentru aceasta, Curtea poate cere orice informaţii de la autorităţile publice pe baza cărora poate să verifice respectarea procedurii referendare. Art. 47 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că plenul Curţii decide cu majoritatea de două treimi din numărul judecătorilor constituţionali asupra valabilităţii referendumului şi va pronunţa o hotărâre prin care va stabili dacă a fost respectată procedura referendară. Totodată, Curtea Constituţională confirmă prin hotărârea pronunţată rezultatele referendumului.

Secţiunea a 13-a. Verificarea îndeplinirii condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni

Competenţa Curţii Constituţionale în materie de iniţiativă legislativă cetăţenească se exercită din oficiu sau la sesizarea preşedintelui Camerei legislative unde a fost depusă propunerea legislativă a cetăţenilor. Potrivit legii sale organice, Curtea Constituţională se va pronunţa asupra caracterului constituţional al iniţiativei legislative, a îndeplinirii condiţiilor legale referitoare la publicarea propunerii legislative şi atestării autenticităţii listelor de susţinători ai acesteia, de către primarii unităţilor administrativ-teritoriale de unde provine fiecare susţinător, precum şi a

întrunirii numărului minim de cetăţeni care susţin promovarea iniţiativei şi a dispersiei acestora în judeţe şi în municipiul Bucureşti. Curtea se va pronunţa prin decizie în cazul iniţiativei legislative promovate de cetăţeni pentru revizuirea Constituţiei şi prin hotărâre în cazul celorlalte iniţiative legislative cetăţeneşti. Decizia sau, după caz, hotărârea Curţii Constituţionale se comunică preşedintelui Camerei legislative unde s-a înregistrat propunerea legislativă respectivă.

Secţiunea a 14-a. Emiterea avizului pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui României

Curtea Constituţională dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. Pentru aceasta, propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, împreună cu dovezile pe care se întemeiază se trimit în copie Curţii Constituţionale, de preşedintele care a condus şedinţa comună a celor două Camere.

Primind cererea, Preşedintele Curţii Constituţionale, va desemna judecătorul-raportor care va efectua toate investigaţiile necesare.

Avizul cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României se emite de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor Curţii, pe baza dezbaterii, a propunerii de suspendare, a dovezilor şi a investigaţiilor făcute.

Preşedintele României va fi încunoştinţat asupra datei fixate pentru dezbatere şi poate da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută. De asemenea, avizul Curţii Constituţionale se comunică preşedinţilor celor două Camere şi Preşedintelui României.

Secţiunea a 15-a. Constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României

Curtea Constituţională constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului. Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României se constată la cererea preşedintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcţie.

În cazul în care Preşedintele României a fost suspendat din funcţie, cererea pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul se face de preşedintele care a condus lucrările şedinţei comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în şedinţa comună. Dacă interimatul funcţiei de Preşedinte al

României se datorează imposibilităţii temporare de a-şi exercita atribuţiile, cererea se face de Preşedintele României sau de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului. Cererea pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte al României va fi însoţită de dovezile necesare, iar constatarea acestor împrejurări se face de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor.

Secţiunea a 16-a. Alte atribuţii ale Curţii Constituţionale

Potrivit Constituţiei, Curtea este competentă să vegheze la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia. Procedura respectivă este prevăzută în legea pentru organizarea referendumului[1]). De asemenea, Curtea verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni.

[1]) Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V
Actele Curţii Constituţionale

Secţiunea 1. Actele prin care Curtea Constituţională îşi exercită atribuţiile

Atunci când vorbim despre actele Curţii Constituţionale avem în vedere caracterul şi natura atribuţiilor instanţei de contencios constituţional şi, pe un plan mai larg, locul şi funcţiile acesteia pe care i le-a conferit Constituţia. Curtea Constituţională este garantul supremaţiei Constituţiei şi, în această calitate, intervine printr-o procedură jurisdicţională, obligând autorităţile publice şi organismele supuse controlului ei de constituţionalitate, să reexamineze actele şi procedurile legale îndeplinite, a căror neconstituţionalitate a fost constatată de Curte, pentru a le conforma literei şi spiritului Legii fundamentale. Rezultă, prin urmare, unul dintre caracterele principalelor acte ale Curţii: obligativitatea. Obligativitatea deciziilor priveşte nu numai dispozitivul, ci şi considerentele acestora[1)].

Curtea Constituţională fiind unica autoritate de jurisdicţie constituţională, numai ea are îndreptăţirea şi legitimitatea de a constata constituţionalitatea sau, după caz, neconstituţionalitatea prevederilor legale asupra cărora aceasta are competenţa să se pronunţe. Rezultă, aşadar un alt caracter al actelor Curţii: generalitatea, asupra căreia ne vom referi într-un alt paragraf. În fine, mai trebuie menţionat că potrivit dispoziţiilor art. 147 alin. (4) din Constituţie, deciziile Curţii Constituţionale au putere numai pentru viitor[2)].

Un aspect mai puţin cercetat este modul în care caracterul atribuţiilor Curţii Constituţionale se răsfrânge asupra efectelor juridice ale actelor care provin de la autoritatea de contencios constituţional. Se ştie că atribuţiile Curţii Constituţionale sunt stabilite în principal în Constituţie. În consecinţă, şi efectele deciziilor şi ale altor acte pronunţate sau emise de Curte în exercitarea acestor atribuţii, vor avea caracter constituţional. Legea nr. 590/2003 privind tratatele a instituit o nouă atribuţie a Curţii care se finalizează printr-un aviz. Această nouă atribuţie izvorăşte din voinţa

---

[1)] În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a statuat că autoritatea de lucru judecat ce însoţeşte actele jurisdicţionale, deci şi deciziile Curţii Constituţionale se ataşează nu numai dispozitivului, ci şi considerentelor pe care se sprijină acesta. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 799 din 17 iunie 2011 (M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011), Decizia Curţii Constituţionale nr. 196 din 4 aprilie 2013 (M.Of. nr. 231 din 22 aprilie 2013), Decizia Curţii Constituţionale nr. 1039 din 5 decembrie 2012 (M.Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013).

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1018 din 19 iulie 2010 (M.Of. nr. 511 din 22 iulie 2010).

legislativă a Parlamentului ordinar, iar avizul ce urmează a fi emis de Curte va păstra acest caracter. Prin urmare, sunt două categorii de atribuții ale Curții Constituționale: atribuții de rang constituțional, cărora le corespund acte cu efecte juridice ce provin din voință constituțională și atribuții de natură legală exercitate printr-o procedură finalizată printr-un act cu valoare juridică inferioară. Formalizarea acestei diferențieri nu este făcută la nivel legislativ, rămânând doar la nivelul reflecției teoretice.

Adnotarea marginală a art. 147 din Constituție se referă la „decizie" ca act al Curții Constituționale. În limbaj juridic, decizia este un act adoptat sau emis de o autoritate statală competentă, care produce efecte juridice, după caz, *erga omnes* sau *inter alia*. Termenul de decizie este larg utilizat în vocabularul juridic la care recurg, practic, aproape toate disciplinele juridice. În cuprinsul art. 147 nu mai există nicio referire la un alt act al Curții Constituționale. Nu poate fi, însă, trasă de aici concluzia, că deciziile ar fi singurul tip de acte prin care Curtea Constituțională își exercită atribuțiile, deși în principiu, nu există un obstacol lingvistic ca instanța de contencios constituțional să-și finalizeze fiecare atribuție de control de constituționalitate, conferită de Legea fundamentală, printr-o decizie. Dacă citim cu atenție art. 146 din Constituție, care prevede atribuțiile Curții Constituționale, observăm că aceasta:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională;

f) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României,

g) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul funcției de Președinte al României,

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare a Președintelui României;

i) veghează la respectarea procedurii referendare;

j) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative cetățenești;

k) hotărăște asupra contestației privind constituționalitatea unui partid politic.

Iată prin urmare, un evantai larg de atribuții constituționale, la care se adaugă și cele stabilite prin propria lege de organizare și funcționare, ca și prin Legea nr. 590/2003, ceea ce ne obligă să diferențiem actele Curții Constituționale în funcție de natura fiecărei atribuții exercitate de aceasta, urmând ca efectele juridice ale fiecărui act să corespundă naturii unei atribuții și specificului procedurii jurisdicționale prin care Curtea exercită atribuția respectivă. Vom observa că art. 146 din Constituție, care enunță atribuțiile Curții Constituționale se referă expres doar la aviz [art. 146 lit. h)] ca act al Curții, căruia Constituția i-a conferit un caracter consultativ, în timp ce art. 147 din Constituție se referă expres la decizii. Prin urmare, Constituția face referire în cuprinsul său la decizii și avize consultative.

Amintim că în Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV – Consiliul Constituțional, Comisia de redactare a proiectului s-a referit doar la decizie, într-o formulare care nu dădea loc vreunei suplimentări cu alte specii de acte. În acest sens, Comisia a propus următorul text: „Decizia Consiliului Constituțional se comunică organului care a emis actul. Ea este obligatorie și definitivă"[1]. Iată, prin urmare, că

[1] A se vedea Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 853.

în intenţia legislativă a Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie, Consiliul Constituţional ar fi urmat să pronunţe doar decizii. Poziţia Comisiei a fost transpusă şi în proiectul de Constituţie supus dezbaterii în Adunarea Constituantă, cu precizarea că printre atribuţiile Curţii Constituţionale figura şi cea de avizare a propunerii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, fără să se menţioneze, însă, dacă atribuţia respectivă se finaliza tot printr-o decizie sau printr-un aviz. În forma proiectului de Constituţie adoptată de Constituantă şi aprobată prin referendum naţional, se face referire la decizii şi la avizul consultativ.

Art. 11 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, precizează expres că instanţa de contencios constituţional pronunţă decizii, hotărâri şi emite avize. În plus, textul legal enunţat menţionează situaţiile în care Curtea adoptă fiecare dintre cele trei categorii de acte. Astfel:

A. Curtea Constituţională pronunţă decizii, în cazurile în care:

a) se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, a Avocatului Poporului, unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori, precum şi din oficiu, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei;

b) se pronunţă asupra constituţionalităţii tratatelor sau altor acorduri internaţionale, înainte de ratificarea acestora de Parlament, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori;

c) se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori;

d) hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate privind legile şi ordonanţele, ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial, precum şi a celor ridicate direct de Avocatul Poporului;

e) soluţionează conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) hotărăşte asupra contestaţilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic.

B. Curtea Constituţională pronunţă hotărâri, în cazurile în care:

a) veghează la respectarea la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

b) constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului;

c) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia;

d) verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni.

C. Curtea Constituţională emite avize pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

După cum se poate observa, nu există un criteriu strict pentru a face delimitări precise între decizii şi hotărâri. Temeiul constituţional şi pentru decizii şi pentru hotă-

râri este tot Constituția. Deciziile sunt adoptate și în cazurile în care Curtea constată neconstituționalitatea unor dispoziții legale și atunci când constată constituționalitatea acestora.

Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale prevede în art. 28 alin. (1) că actele Curții se redactează în numărul de exemplare necesar și se păstrează la arhiva și biblioteca acesteia. Același regulament prevede în art. 30 alin. (3) că atribuțiile compartimentelor Secretariatului General al Curții se stabilesc prin hotărâre a plenului Curții. Acest tip de acte nu are nicio legătură cu atribuțiile constituționale ale Curții. Tot prin hotărâri ale plenului se aplică și sancțiuni aplicabile judecătorilor constituționali și secretarului general al Curții Constituționale.

Secțiunea a 2-a. De ce deciziile Curții Constituționale au caracter general obligatoriu?

Întrebarea din titlul paragrafului nu este întâmplătoare. Rostul ei este de a sublinia o dată mai mult, rolul esențial al Curții Constituționale în apărarea supremației Legii fundamentale. Parafrazând art. 16 alin. (2) din Constituție, putem spune cu îndreptățit temei că „nimeni nu este mai presus de Constituție". Pentru aceasta însă, deciziile Curții Constituționale, prin care aceasta constată neconstituționalitatea sau constituționalitatea dispozițiilor legale asupra cărora are dreptul de control al constituționalității, trebuie să fie obligatorii nu numai pentru autoritățile publice implicate, ci și pentru toate celelalte subiecte de drept.

Acesta este motivul pentru care obligativitatea deciziilor Curții a fost ridicată de Adunarea Constituantă la nivel constituțional[1]. Atenție însă: în textul adoptat de Adunarea Constituantă în 1991, deciziile Curții erau doar obligatorii, și nu general obligatorii. Generalitatea obligativității deciziilor instanței de contencios constituțional este rodul voinței puterii constituante derivate din 2003.

În literatura de specialitate s-a opinat că tocmai consacrarea constituțională a caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții determină ca ele să se impună tuturor subiectelor de drept, întocmai ca și un act normativ, spre deosebire de hotărârile instanțelor judecătorești, care produc efecte *inter partes litigantes*[2]. Similitudinea deciziilor Curții Constituționale cu actul normativ ni se pare aici forțată, chiar și ca efect publicistic, în încercarea de fundamentare a legitimității

---

[1] În dezbaterile care au avut loc în Adunarea Constituantă au avut loc și unele dispute pe marginea caracterului obligatoriu și definitiv al deciziilor Consiliului Constituțional. În acest cadru s-a susținut, de pildă, că „este nevoie de un organ care să scruteze legile profesional și să atragă atenția organului emitent dacă legea se încadrează sau nu în termenii Constituției. Acest aviz, însă, nu poate fi obligatoriu și definitiv". A se vedea alocuțiunile deputaților Echim Andrei și Dumitru Teaci, în Geneza Constituției României. 1991..., op. cit., p. 861.

[2] *T. Toader, M. Safta*, Dialogul judecătorilor constituționali, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 39.

obligativităţii acestora. Să ne ferim să atribuim Curţii o voinţă cvasilegislativă, care ar sădi în conştiinţa juridică a judecătorilor constituţionali ideea infailibilităţii propriilor soluţii jurisdicţionale.

Obligativitatea generală a deciziilor Curţii Constituţionale este întemeiată pe principiul supremaţiei Constituţiei. În acest sens, în Decizia Plenul Curţii Constituţionale nr. 1 din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunţate în cadrul controlului de constituţionalitate[1)], se precizează că ideea supremaţiei Constituţiei este o cucerire a gândirii juridice, care se leagă de voinţa politică de a garanta efectiv această supremaţie prin intermediul jurisdicţiei constituţionale. Garantarea supremaţiei Constituţiei prin controlul de constituţionalitate este posibilă, însă, numai dacă deciziile Curţii Constituţionale sunt general obligatorii.

Respectarea deciziilor Curţii este general obligatorie pentru că aşa a voit Adunarea Constituantă. Să recunoaştem că este vorba de o obligativitate impusă prin textul normativ al Legii fundamentale. Autorităţile publice şi cetăţenii, ca destinatari ai deciziilor Curţii au vocaţia să interiorizeze caracterul general al deciziilor, în măsura în care soluţiile Curţii se întemeiază pe raţionamente juridice. Este aceasta o concluzie la care chiar plenul Curţii a ajuns în 1995.

În concepţia Adunării Constituante din 1991 exista o breşe în principiul obligativităţii deciziei Curţii, prin care se constata neconstituţionalitatea unei legi înainte ca aceasta să fie promulgată de Preşedintele României. Breşa a fost făcută prin intervenţie parlamentară din afara Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie. Astfel, în Constituantă s-a argumentat că Parlamentului trebuie să-i revină dreptul să aprecieze prin vot calificat dacă decizia Consiliului Constituţional va fi acceptată sau nu[2)]. Acest punct de vedere a fost agreat şi transpus în art. 145 alin. (1) din textul Constituţiei aprobat în 1991.

Potrivit acestui text, dacă în procedura de reexaminare a legii, constatată neconstituţională, potrivit art. 144 lit. a) din Legea fundamentală, Parlamentul o adopta în aceeaşi formă, cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecţia de neconstituţionalitate confirmată de Curtea Constituţională era înlăturată. Parlamentul îşi putea crea prin această procedură o ordine constituţională proprie, paralelă şi contrară deciziei Curţii. Din punct de vedere juridic apăruse o anomalie, în care decizia Curţii întemeiată pe raţionamente juridice era înlăturată de interesul politic al majorităţii calificate a membrilor forului legislativ. Prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei, această procedură a fost eliminată, spre satisfacţia Comisiei de la Veneţia.

Caracterul general obligatoriu al deciziilor Curţii Constituţionale se întemeiază şi pe caracterul de unicitate şi independenţă a autorităţii de jurisdicţie constituţională[3)]. Tocmai unicitatea jurisdicţiei constituţionale şi independenţa Curţii fac din deciziile acesteia un instrument de întărire şi apărare a ordinii constituţionale şi,

---

[1)] M.Of. nr. 16 din 26 ianuarie 1995.

[2)] Geneza Constituţiei României. 1991..., op. cit., p. 861.

[3)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 302 din 27 martie 2012 (M.Of. nr. 361 din 29 mai 2012).

totodată, de reconstruire a acesteia, în situaţiile în care actele şi procedurile constatate ca fiind neconstituţionale, sunt reexaminate şi puse de acord cu dispoziţiile Legii fundamentale.

Secţiunea a 3-a. Există o tipologie a deciziilor Curţii Constituţionale?

Nici Constituţia, nici legea organică a Curţii Constituţionale nu oferă vreun indiciu că ar exista – cel puţin într-o formă normativizată – mai multe categorii de decizii ale instanţei de control al constituţionalităţii legilor. Dacă există o tipologie a deciziilor Curţii Constituţionale, aceasta este în primul rând rodul doctrinei de specialitate şi, mai ales, al Curţii, care în jurisprudenţa sa a pronunţat unele decizii ale căror considerente şi dispozitiv au cuprins soluţii de interpretare a dispoziţiilor legale care să le înlăture obiecţia de neconstituţionalitate sau, dimpotrivă, să le confere caracter neconstituţional, dacă sunt interpretate şi aplicate într-un anumit context. Astfel, Curtea Constituţională a decis că indiferent de interpretările care se pot aduce unui text, atunci când Curtea Constituţională a hotărât că numai o anumită interpretare este conformă cu Constituţia, menţinându-se prezumţia de constituţionalitate a textului în această interpretare, atât instanţele judecătoreşti, cât şi organele administrative trebuie să se conformeze deciziei Curţii şi să o aplice ca atare[1)].

În general, atunci când vrei să treci peste genul proxim al unei definiţii referitoare la trăsăturile particulare ale unor obiecte înrudite, faci un efort de diferenţiere între obiectele respective, pornind de la ceea ce le diferenţiază, fără a le îndepărta de ceea ce le uneşte. Esenţial în această acţiune de diferenţiere este criteriul care le separă. Putem aplica această schemă simplă şi deciziilor Curţii Constituţionale, cu dificila condiţie de a găsi sau inventa criteriul ori criteriile de delimitare a acestora una de alta, cu păstrarea trăsăturii constituţionale care le uneşte: caracterul general obligatoriu.

Din necesitatea adaptării deciziei sale la particularităţile contextului social în care urmează să se aplice o anumită dispoziţie legală atacată la instanţa de contencios constituţional pentru obiecţii de neconstituţionalitate, Curtea Constituţională este chemată să aprecieze ce este mai util social: să constate neconstituţionalitatea dispoziţiei respective, împiedicând-o să intre în ordinea juridică naţională sau să-i construiască o interpretare care să-i confere validitate constituţională, cu condiţia ca destinatarii ei să o aplice în interpretarea dată de Curte?.

Judecătorii constituţionali au ales această ultimă cale şi rezultatul acestei opţiuni jurisdicţionale este apariţia în doctrină a unei tipologii a deciziilor Curţii Constituţionale. Nu avem acum intenţia să analizăm problematica tipologizării deciziilor Curţii, ci doar să semnalăm că este necesar să se păstreze un „entuziasm prudent" al

---

[1)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 536 din 28 aprilie 2011 (M.Of. nr. 482 din 7 iulie 2011).

judecătorilor Curţii pentru a feri această autoritate jurisdicţională de atracţia unui activism legislativ. Curtea Constituţională trebuie să se ferească de propria putere! Este de preferat pentru securitatea şi stabilitatea ordinii juridice naţionale, pentru prezervarea principiilor statului de drept şi ale democraţiei constituţionale, ca autoritatea de contencios constituţional să rămână fidelă competenţei sale stricte stabilită de către Adunarea Constituantă şi să nu deschidă prea larg calea unor proceduri care îi oferă o mai largă arie de exprimare prin specii de decizii constituţionale.

Argumentăm importanţa unei astfel de prudenţe prin semnalarea opiniei separate la Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr. 1 din 17 ianuarie 1995, semnată de trei judecători, care atrăgeau atenţia, la acel moment, că acea decizie „a fost emisă din oficiu, deşi unul dintre principiile de funcţionare a Curţii Constituţionale este că ea se poate pronunţa numai la sesizare". Tot în opinia separată se spunea că „atribuţiile Curţii Constituţionale sunt prevăzute limitativ de art. 144 din Constituţie şi niciun alt act normativ, în afara unei legi de revizuire a Constituţiei, nu poate adăuga o nouă atribuţie, deci cu atât mai puţin o decizie a Curţii".

Secţiunea a 4-a. Deciziile interpretative ale Curţii Constituţionale

Curtea Constituţională poate pronunţa decizii interpretative atât în procedura controlului anterior, potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie, fie în procedura deschisă prin ridicarea unei excepţii de neconstituţionalitate a unei dispoziţii legale cuprinsă într-o lege sau ordonanţă. În principiu, nu există un impediment ca o decizie de interpretare să se refere şi la regulamentele ori hotărârile parlamentare. Ca orice decizie a Curţii şi deciziile de interpretare pronunţate de aceasta au caracter general obligatoriu.

S-a spus în literatura de specialitate că deciziile interpretative sunt cele prin care, fără a se constata neconstituţionalitatea, instanţa de justiţie constituţională atribuie normelor criticate o anumită semnificaţie, un sens care le-ar face compatibile cu Constituţia, pe calea interpretării acelor norme şi în considerarea motivelor arătate. Decizia interpretativă, a spus acelaşi autor, nu absolutizează deci constituţionalitatea sau neconstituţionalitatea normei juridice, ci o relativizează prin sintagma „în măsura în care", aceasta urmând să fie interpretată astfel cum a decis Curtea Constituţională[1]. Cum interpretarea unui text legal ţine de vocaţia profesiei de jurist şi capătă semnificaţii practice din partea celui care aplică dispoziţia legală, este evident că decizia interpretativă pronunţată de judecătorul constituţional trebuie să răspundă anumitor rigori:

a) decizia interpretativă să nu iasă din tiparul constituţional;

b) decizia interpretativă să nu creeze o nouă dispoziţie legală;

---

[1] A se vedea *I. Deleanu*, Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 899-900.

c) decizia interpretativă să se impună cu necesitate pentru păstrarea constituţionalităţii normei legale astfel interpretată de Curtea Constituţională;

d) decizia interpretativă să nu afecteze tipologia gândirii şi conştiinţei juridice româ-neşti, să fie compatibilă cu identitatea psiho-juridică românească;

e) decizia interpretativă să poată fi convertită lesne de legiuitor într-o normă juridică pozitivă.

Nu facem aici o analiză complexă a tipologiei deciziilor interpretative la care a recurs Curtea Constituţională, acest lucru fiind mai mult rostul unei monografii. O examinare a tuturor deciziilor interpretative pronunţate de Curtea Constituţională va arăta că este extrem de greu să cuprinzi fiecare decizie într-o anumită clasificare tipologică. Întotdeauna va rămâne o decizie în afara clasificării, provocând doctrina să creeze o nouă tipologie.

Acesta este motivul pentru care ne limităm interesul comentariului constituţional la recomandarea unei prudenţe a Curţii atunci când decide să susţină sau să „construiască" constituţionalitatea unei norme juridice îndoielnice din punct de vedere al acomodării sale cu principiile şi dispoziţiile constituţionale. Şi încă un lucru: decizia interpretativă să nu servească unele grupuri socio-profesionale, inclusiv judecătorilor Curţii.

Secţiunea a 5-a. Raporturile Curţii Constituţionale cu alte autorităţi publice născute ca urmare a deciziilor Curţii Constituţionale

Două principii de drept public călăuzesc aceste raporturi ale autorităţii de contencios constituţional cu alte autorităţi cu rol decisiv în funcţionarea mecanismelor de exercitarea a puterii legislative şi a celei executive, fără a exclude din această sferă puterea judecătorească. Un principiu cu substanţă constituţională de netăgăduit este principiul separaţiei şi echilibrului celor trei puteri în stat şi al doilea este principiul supremaţiei Constituţiei Aceste două mari principii constituţionale creionează sfera şi limitele raporturilor ce se nasc între Curtea Constituţională şi alte autorităţi publice, atunci când aceasta îşi exercită atribuţiile constituţionale, pronunţând decizii şi hotărâri, ori în situaţiile în care emite avize.

Toate autorităţile publice vizate prin actele Curţii, sunt obligate constituţional să le pună în aplicare. Deciziile Curţii se impun şi instanţelor judecătoreşti enunţate în art. 126 din Constituţie. Aceasta deoarece Curtea este garantul respectării Constituţiei, calitate conferită de art. 142 alin. (1) din Constituţie. În plus, art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală prevede că în România, respectarea Constituţiei şi a supremaţiei sale este obligatorie.

În privinţa principiului separaţiei şi echilibrului puterilor, deşi Curtea Constituţională a fost aşezată de Adunarea Constituantă în afara acestora, beneficiază prin asimilare de efectele obligaţiei de cooperare şi loialitate instituţională. Această

obligaţie decurge din cerinţa echilibrării raporturilor între autorităţile publice şi din datoria tuturor acestora de a manifesta loialitate faţă de litera şi spiritul Constituţiei.

Dacă analizăm cu atenţie principiul separaţiei puterilor, vom observa că valoarea sa practică nu stă în impunerea unor graniţe organizatorice şi funcţionale între Legislativ, Executiv şi autorităţile puterii judecătoreşti, ci în obligarea acestora să colaboreze între ele. Dar colaborarea instituţională între autorităţile statului trebuie să se desfăşoare în cadrul deschis de Constituţie, or Constituţia nu stabileşte ordine şi ranguri de importanţă, ale unei autorităţi sau ale alteia, ci instituie o egalitate a tuturor acestora faţă de textul constituţional. Cu alte cuvinte, deciziile Curţii sunt general obligatorii pentru Parlament, Preşedintele României, Guvern, instituţiile autorităţii judecătoreşti etc., dar în acelaşi timp, Curtea trebuie să respecte suveranitatea Parlamentului, precum şi rolul şi funcţiile celorlalte autorităţi de guvernare.

Până la urmă, suveran este cetăţeanul, iar Curtea Constituţională trebuie să se situeze în slujba acestuia, aşa cum fac celelalte autorităţi statale şi să evite să se implice involuntar în jocul politic al partidelor parlamentare. Atragem atenţia acestui aspect, deoarece uneori, pe rolul Curţii Constituţionale au intrat dosare din iniţiativa Preşedintelui României sau a unor grupuri de parlamentari care nu ridicau probleme de constituţionalitate, ci reflectau doar dispute eminamente politice.

Raporturile Curţii Constituţionale cu Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul sau cu Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi Consiliul Superior al Magistraturii, ori cu Avocatul Poporului sunt prevăzute în Constituţie şi dezvoltate în legi speciale. În această lucrare ne interesează doar acele raporturi care se nasc ca urmare a pronunţării de către Curte a unor decizii care intră sub regimul art. 147 din Constituţie. Deciziile Curţii, ca şi hotărârile pronunţate de aceasta sunt general obligatorii pentru Parlament, Preşedintele republicii şi Guvern. Obligativitatea deciziilor Curţii se extinde şi în privinţa instanţelor judecătoreşti. Nerespectarea lor poate da naştere unor conflicte juridice de natură constituţională care vor fi soluţionate tot de Curtea Constituţională în cadrul unor proceduri stricte stabilite în Constituţie şi legea organică a autorităţii de contencios constituţional.

Propunerea legislativă de revizuire a Constituţiei a supus reflecţiei parlamentare principiul cooperării loiale a celor trei puteri în cadrul democraţiei constituţionale. Constituţia revizuită nu a reţinut formal acest principiu, dar Curtea Constituţională l-a impus treptat în jurisprudenţa sa, de unde a fost reluat în doctrină, precum şi în limbajul parlamentar curent, chiar dacă unii dintre cei care îl folosesc îi deformează conţinutul[1]). Credem că acest principiu este aplicabil, într-o perspectivă mai largă şi raporturilor între Curtea Constituţională şi cei care sunt principalii destinatari ai deciziilor acesteia, pronunţate îndeosebi în temeiul art. 146 lit. a)-i) din Legea funda-

[1]) Curtea Constituţională a subliniat importanţa, pentru buna funcţionare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituţională, comportamentul loial fiind o prelungire a principiului separaţiei şi echilibrului puterilor în stat. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1431 din 3 noiembrie 2010 (M.Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010) şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 51 din 25 ianuarie 2012 (M.Of. nr. 90 din 3 februarie 2012).

mentală. În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a extins obligaţia respectării de către autorităţile publice a regulilor de comportament constituţional loial şi în privinţa acesteia[1)].

Din aplicarea şi respectarea acestui principiu, atât de către Curtea Constituţională, cât şi de partenerii instituţionali ai acesteia nominalizaţi în art. 146 din Constituţie, rezultă câteva concluzii:

a) Curtea Constituţională este datoare să respecte cu scrupulozitate atribuţiile ce i le-a conferit Constituţia şi Parlamentul prin legea sa organică şi să nu-şi adauge prin practică jurisdicţională alte prerogative, chiar dacă acestea ar avea o strânsă legătură cu atribuţiile sale recunoscute;

b) Curtea Constituţională trebuie să-şi păstreze neutralitatea faţă de părţile aflate într-un conflict juridic de natură constituţională;

c) Curtea Constituţională trebuie să manifeste prudenţă în pronunţarea deciziilor interpretative, pentru a evita să devină un legiuitor pozitiv;

d) Curtea Constituţională este obligată să respecte suveranitatea Parlamentului, rolul şi poziţia constituţionale ale celorlalte autorităţi publice şi să nu cadă în ispita unei false infailibilităţi jurisdicţionale, pe considerentul că fiind unica autoritate de jurisdicţie constituţională şi că deciziile sale se aplică necondiţionat, ar avea o putere de decizie supremă. Şi Curtea Constituţională este obligată să respecte principiul cooperării instituţionale loiale în spiritual legalităţii constituţionale.

Parlamentul are dreptul suveran, pe care este liber să-l exercite oricând, să-i modifice legea de organizare şi funcţionare, fără a-i afecta rolul şi menirea constituţională.

Celelalte autorităţi publice, destinatare ale deciziilor Curţii Constituţionale sunt obligate să le pună în aplicare pentru a nu încălca principiul supremaţiei Constituţiei şi afecta securitatea şi stabilitatea ordinii juridice naţionale. Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul, instanţele judecătoreşti şi celelalte autorităţi vizate în deciziile Curţii au obligaţia să dovedească un comportament constituţional loial, nu faţă Curtea Constituţională, ci faţă de Constituţie.

Aceste autorităţi sunt datoare să se conformeze dispozitivului şi considerentelor expuse de plenul Curţii în deciziile pronunţate de acesta pentru a-şi conforma actele şi comportamentul instituţional dispoziţiilor constituţionale. Parlamentul este dator să nu împiedice aplicarea deciziilor Curţii prin utilizarea unor tertipuri procedurale folosite cutumiar în raporturile între majoritate şi opoziţie. Deciziile Curţii nu pot fi nici interpretate, nici cenzurate de Parlament. Curtea Constituţională a reţinut în jurisprudenţa sa că adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte printr-o decizie a Curţii Constituţionale, prin care se tinde la păstrarea soluţiilor legislative afectate de vicii de neconstituţionalitate încalcă Legea fundamentală[2)].

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1257 din 7 octombrie 2009 (M.Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009).

[2)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1018 din 19 iulie 2010 (M.Of. nr. 511 din 22 iulie 2010).

Secţiunea a 6-a. Efectele deciziilor Curţii Constituţionale prin care se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii legale din legi, ordonanţe, regulamente şi hotărâri parlamentare

Art. 147 alin. (1) din Constituţie prevede că dispoziţiile din legile şi ordonanţele în vigoare, precum şi cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituţionale, îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curţii Constituţionale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituţionale cu dispoziţiile Constituţiei. Pe durata acestui termen, dispoziţiile constatate ca fiind neconstituţionale sunt suspendate de drept.

Aceleaşi dispoziţii se aplică şi hotărârilor adoptate de Camerele legislative separat sau în şedinţă comună. Deciziile Curţii Constituţionale la care se referă textul constituţional menţionat sunt pronunţate de plenul acesteia în temeiul controlului posterior. Aceasta înseamnă că actele atacate pentru obiecţii de neconstituţionalitate sau prin ridicarea excepţiei de neconstituţionalitate fac deja parte din ordinea juridică existentă, au produs efecte juridice pe seama subiectelor de drept vizate şi au contaminat relaţii sociale cu virusul de neconstituţionalitate. Neconstituţionalitatea lor a fost semnalată de subiectele de drept, cărora Constituţia le-a recunoscut dreptul de sesizare a autorităţii de contencios constituţional.

Constituţia a stabilit un termen în care autoritatea emitentă a actului, a cărei neconstituţionalitate a fost constatată de Curte, îl poate reexamina pentru a-l adapta conţinutului dispoziţiilor constituţionale încălcate. Termenul este de 45 de zile şi se calculează pe zile calendaristice, începând cu ziua publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial Partea I. Termenul de 45 de zile este un termen de decădere, prin care autoritatea care a adoptat actul neconstituţional îl poate pune de acord cu textul Constituţiei.

Parlamentul şi, după caz, Guvernul nu au o obligaţie formală de a reexamina dispoziţiile legale cărora Curtea le-a constatat neconstituţionalitatea. Acestea oricum nu se mai aplică din momentul publicării deciziei Curţii Constituţionale, întrucât din acest moment până la împlinirea termenului de 45 de zile, dispoziţiile contaminate cu virusul de neconstituţionalitate nu se mai aplică în ordinea juridică, deoarece sunt suspendate de drept prin dispoziţia imperativă a tezei finale a art. 147 alin. (1) din Constituţie.

Textul art. 147 alin. (1) din Legea fundamentală poate fi socotit ca un text-sancţiune stabilit prin voinţa Adunării Constituante. În privinţa Guvernului, termenul de 45 de zile de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial, poate fi folosit de aceasta pentru a iniţia un proiect de lege în acord cu dispozitivul şi considerentele instanţei constituţionale[1)]. Parlamentul nu are însă posibilitatea de a reexamina în limita celor 45 de zile legea neconstituţională. Regulamentul Camerei

[1)] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 415 din 14 aprilie 2010 (M.Of. nr. 294 din 5 mai 2010).

Deputaților a fost modificat prin Hotărârea nr. 43/2015[1)] pentru a permite inițierea unei proceduri de reexaminare a legii constatate de Curte că a primit virusul de neconstituționalitate. Regulamentul Senatului trebuie modificat în același sens.

Secțiunea a 7-a. Efectele deciziilor Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor prevederi cuprinse în legi, înainte de promulgarea acestora

Art. 147 alin. (2) din Constituție prevede că în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale. Există o diferență de redactare nesemnificativă între enunțul alin. (2) al art. 147 și cel al alin. (1) din același articol al Constituției. Spunem că este nesemnificativă diferența de redactare, deoarece se pot susține ambele redactări ca fiind valabile. În alin. (1) al art. 147 este vorba de punerea de acord a dispoziției legale contaminate cu virusul de neconstituționalitate, cu textul Constituției, iar în alin. (2), de punerea dispoziției legale respective, cu decizia Curții. În fond, considerentele și dispozitivul Curții sunt indiciile necesare pentru soluția pusă la dispoziția Parlamentului și a Guvernului în vederea decontaminării normei juridice și acomodării ei cu litera și spiritul Constituției.

Prin lege, în înțelesul art. 147 alin. (2) din Constituție înțelegem orice lege organică sau ordinară, fie că aceasta reglementează relații sociale ca atare, fie că este vorba de o lege prin care se aprobă sau se respinge o ordonanță a Guvernului. Includem în această categorie și legile de revizuire a Constituției adoptate de fiecare Cameră legislativă, înainte de a fi supuse referendumului național pentru aprobare. Și în privința acestora, decizia Curții este general obligatorie.

Părțile direct interesate de efectele deciziei Curții Constituționale stabilite în art. 147 alin. (2) din Constituție sunt Curtea Constituțională, Parlamentul, și primul-ministru. Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că decizia prin care se constată neconstituționalitatea legii se comunică președinților celor două Camere al Parlamentului și primului-ministru. Președinții Camerelor legislative au vocația de a iniția procedura parlamentară pentru reexaminarea legii neconstituționale, mai ales dacă aceasta a pornit din inițiativă legislativă parlamentară. Aceeași vocație o are și Guvernul, mai ales dacă legea respectivă a avut la bază un proiect de lege.

După cum motivul reexaminării legii este neconstituționalitatea sa intrinsecă sau extrinsecă, Parlamentul va derula procedurile care se impun în funcție de natura virusului de neconstituționalitate pentru a pune de acord legea cu dispozițiile Constituției. Este de observat că art. 147 alin. (2) din Constituție nu stabilește un

---

[1)] M.Of. nr. 313 din 7 mai 2015.

termen pentru reexaminarea parlamentară a legii neconstituţionale. Parlamentul este doar obligat să reexamineze. Aici, Curtea Constituţională nu poate învinge suveranitatea forului legislativ, impunându-i să-şi reconsidere voinţa în concordanţă cu dispoziţiile Constituţiei. Până la urmă, legea ca act suveran de reglementare a anumitor relaţii sociale de interes general este în substanţa sa o oportunitate la care Parlamentul recurge atunci când consideră necesar. Nemulţumit de decizia Curţii, Parlamentul poate renunţa la proiectul să legislativ eşuat din motive de neconstituţionalitate. Parlamentul va fi sancţionat pentru acest comportament pasiv? Numai corpul electoral poate decide acest lucru. De fapt în caz de sancţiune, nu Parlamentul va fi învinovăţit, ci majoritatea parlamentară responsabilă politic pentru pasivitate, sau, după caz, pentru frondă legislativă. Activ poate să fie, în acest caz, Guvernul interesat să reglementeze fără întârziere anumite relaţii sociale.

O problemă practică este stabilirea momentului în care se naşte obligaţia Parlamentului de a reexamina legea neconstituţională. Sigur, Parlamentul află că legea pe care a adoptat-o este neconstituţională în momentul în care Curtea Constituţională comunică prin procedură internă soluţia pronunţată de plen. Obligaţia de reexaminare nu curge de la această comunicare, adresată mai mult opiniei publice. Camerele legislative vor primi o comunicare oficială din partea Curţii Constituţionale. Se poate presupune că din acest moment, Parlamentul se poate socoti învestit cu obligaţia de reexaminare. Practic se aşteaptă însă publicarea în Monitorul Oficial Partea I a deciziei Curţii Constituţionale în care sunt enunţate motivele de neconstituţionalitate.

Secţiunea a 8-a. Efectele deciziilor Curţii Constituţionale privind constituţionalitatea/neconstituţionalitatea tratatelor sau acordurilor internaţionale

Principiul de bază în materie de efecte ale deciziei Curţii Constituţionale prin care se constată neconstituţionalitatea unor tratate internaţionale este stabilit în art. 11 alin. (3) din Constituţie. Acest text prevede că în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziţii contrare Constituţiei, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Legii fundamentale

Dispoziţiile constituţionale referitoare la controlul constituţionalităţii tratatelor sau acordurilor internaţionale au fost completate prin Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 privind tratatele[1)], prin încălcarea Constituţiei, care nu prevedea dreptul Parlamentului de a institui alte atribuţii ale Curţii Constituţionale, decât prin legea sa organică. Vom distinge astfel, efectele deciziilor Curţii Constituţionale pronunţate în temeiul art. 146 lit. b) din Constituţie şi un alt tip de efecte, cele ale deciziilor

[1)] M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2014.

pronunțate în urma examinării compatibilității prevederilor tratatelor cu dispozițiile Legii fundamentale prevăzute în Legea nr. 590/2003.

Art. 147 alin. (3) din Constituție stabilește două categorii de efecte ale deciziilor Curții în materie de constituționalitate a tratatelor internaționale: în cazul în care Curtea decide că un tratat internațional supus procedurii sale de control al constituționalității, potrivit art. 146 lit. b) corespunde Constituției, acesta nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate; dacă Curtea Constituțională sesizată potrivit aceleiași proceduri constată că tratatul conține clauze care contravin Constituției, acesta nu poate fi ratificat.

Dacă Curtea Constituțională a fost sesizată cu o obiecție de neconstituționalitate a unui tratat, formulată în orice etapă a încheierii sale, în temeiul art. 40 alin. (1) din Legea nr. 590/2003 și constată printr-un aviz că acesta cuprinde dispoziții contrare Constituției, se reia procedura de renegociere. După cum se poate observa, avizul Curții nu este consultativ, ci unul conform. În cazul în care renegocierea tratatului nu este procedural posibilă, nu se promovează actul normativ de ratificare, aprobare, aderare sau acceptare a acestuia. Dacă statul român își menține intenția de a deveni parte la un tratat internațional care conține clauze neconstituționale, are posibilitatea a iniția prin acțiunea conjugată a Guvernului și a Președintelui României, procedura de revizuire a Constituției.

Redactarea art. 147 alin. (3) din Constituție ridică o problemă practică: cum subiectele de sezină prevăzute în art. 146 lit. b) nu sunt obligate constituțional să promoveze în fața Curții o obiecție de neconstituționalitate a unui tratat internațional, practic, este posibil ca un astfel de act să intre în ordinea juridică națională cu un viciu de constituționalitate nedepistat de autoritatea de jurisdicție constituțională, care nu a fost sesizată. În aceste condiții, soluția logică ar fi – așa cum s-a propus și în literatura de specialitate – exercitarea unui control posterior asupra unui astfel de tratat internațional, dar nici Constituția, nici Legea nr. 590/2003 nu prevăd o astfel de procedură, inclusiv, efectele actului prin care Curtea ar constata neconstituționalitatea tratatului internațional. Avocatul Poporului ar fi îndreptățit să atace la Curtea Constituțională un tratat prin ridicarea unei excepții de neconstituționalitate, mai ales în situația tratatelor care reglementează problematica drepturilor omului.

Secțiunea a 9-a. Deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor

În exercitarea atribuțiilor cale constituționale și legale, Curtea Constituțională pronunță decizii și hotărâri și emite avize. Art. 11 din legea organică a Curții enunță situațiile în care Curtea recurge la unul sau altul dintre aceste trei categorii de acte.

Deciziile se pronunță în cazurile în care Curtea:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora;

b) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției și a legii de revizuire a acesteia adoptate de cele două Camere;

c) se pronunţă asupra constituţionalităţii tratatelor sau altor acorduri internaţionale înainte de ratificarea acestora de Parlament;

d) se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor şi hotărârilor parlamentare;

e) se pronunţă asupra excepţiilor de neconstituţionalitate;

f) soluţionează conflicte juridice de natură constituţională;

g) hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic

Hotărârile se pronunţă în cazurile în care Curtea:

a) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

b) constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României;

c) verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni.

Curtea Constituţională emite avize consultative pentru propunerea de suspendare a Preşedintelui României.

Diferenţa dintre decizii şi hotărâri nu poate fi sesizată, şi unele şi altele având efecte general obligatorii şi putere numai pentru viitor. Caracterul general obligatoriu al deciziilor este consacrat chiar în textul constituţional [art. 147 alin. (4)]. În privinţa hotărârilor, caracterul lor general obligatoriu provine din voinţă parlamentară comună. În mod normal, Adunarea Constituantă derivată ar fi trebuit să extindă obligativitatea generală de care beneficiază deciziile, la hotărâri. Nu a făcut acest lucru, motiv pentru care Legea nr. 47/1992 a recurs la impunerea legislativă a caracterului general al hotărârilor. A fost un demers necesar, care poate crea însă discuţii cu privire la două tipuri ale caracterului general obligatoriu al efectelor actelor Curţii: efecte de rang constituţional (decizii) şi efecte legale (hotărârile). Dacă interpretăm restrictiv dispoziţiile art. 147 alin. (4) din Constituţie, vom ajunge la concluzia că numai deciziile Curţii sunt general obligatorii. În tăcerea Legiuitorului Constituant, nu trebuie să-i atribuim o voinţă pe care nu a dorit să o exprime, dar nici nu a lăsat-o formal în sarcina Parlamentului. Pe această linie de gândire, dispoziţia cuprinsă în art. 11 alin. (3) din Constituţie referitoare la caracterul general obligatoriu al hotărârilor nu are acoperire constituţională, deşi logic hotărârile pronunţate de Curte trebuie să fie general obligatorii.

Cât priveşte caracterul general obligatoriu al deciziilor, Curtea a decis că acesta se extinde de la dispozitivul acestor acte, la considerentele dezvoltate de plenul autorităţii de contencios constituţional în cuprinsul deciziilor respective. Atât deciziile, cât şi hotărârile şi avizele Curţii Constituţionale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, din momentul publicării acestea urmând să-şi producă efectele juridice prevăzute în Constituţie şi lege specială.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

I. Bibliografie română

A. Tratate, cursuri, monografii, comentarii etc.

- *Ágoston O., Gidó A.* (ed.), Minoritatea maghiară în perioada comunistă, Ed. Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităţilor Naţionale, Ed. Kriterion, Cluj-Napoca, 2009.
- *Alexandresco D.*, Explicaţiunea teoretică şi practică a dreptului civil român, în comparaţie cu legile vechi şi cu principalele legislaţiuni străine, tom. I, Partea I-a (art. 1-20), Tip. „România Nouă", Bucureşti, 1926.
- *Alexianu G.*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930.
- *Alexianu G.*, Principii de drept constituţional, Ed. Librăriei „Universala", Bucureşti, 1939.
- *Alexianu G.*, Studii de drept public, Institutul de arte grafice, Bucureşti, 1930.
- *Almond G.A., Bingham Powell jr. G., Strom K., Dalton R.J.*, Politica comparată astăzi, Institutul European, Iaşi, 2009.
- *Almond G.A., Verba S.*, Cultura civică, Ed. Du Style, Bucureşti, 1996.
- *Ancel J.*, Introducere la lucrarea fostului şef rabin al României Alexandru Şafran, Un tăciune smuls flăcărilor, Ed. Hasefer, Bucureşti, 1996.
- *Andreescu G.*, Naţiuni şi minorităţi, Ed. Polirom, Iaşi, 2004.
- *Andreescu M.M.*, Puterea Domniei în Ţara Românească şi Moldova în secolele XIV-XVI, Casa de Editură şi Librărie „Nicolae Bălcescu", Bucureşti, 1999.
- *Andrei P.*, Sociologia revoluţiei. Studii de sociologie politică, Ed. Polirom, Iaşi, 1998.
- *Andrei P.*, Sociologie generală, Tiparul „Scrisul Românesc" S.A., Craiova, 1936.
- *Angelescu C.*, Izvoarele Constituţiei române de la 1866, Impr. Fundaţiei Culturale „Principele Carol", Bucureşti, 1926.
- *Antim St.*, Concepţia economică a dreptului, Tipografia Gutenberg, Bucureşti, 1915.
- *Antoniu G., Toader T.* (coord.), Explicaţiile noului Cod penal. Vol. III. Art. 188-256, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015.
- *Apostol Tofan D.*, Drept administrativ, ed. 3, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014.
- *Aristotel*, Etica nicomahică, Ed. IRI, Bucureşti, 1998.
- *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924.
- *Aristotel*, Statul atenian, Ed. Agora, Iaşi, 1992.
- *Augustin A.*, Despre Cetatea lui Dumnezeu, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1998.
- *Avramescu V.*, Sistemul constituţional din România în anii 1923-1938, în Contribuţii la studierea istoriei contemporane a României, Ed. Politică, Bucureşti, 1980.
- *Baciu N.*, Agonia României 1944-1948. Dosarele secrete acuză, München, 1988.
- *Balan M.*, Drept constituţional şi instituţii politice. Vol. I. Teoria generală a statului şi a constituţiei. Constituţia română în context european, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015.
- *Balan M.*, Evoluţia istorică a conceptului de Constituţie, în lucrarea *Liber Amicorum Ioan Muraru*. Despre constituţie şi constituţionalism, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006.
- *Balandier G.*, Antropologie politică, Ed. Amarcord, Timişoara, 1998.
- *Banciu A.*, Rolul Constituţiei din 1923 în consolidarea unităţii naţionale, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988.

- *Barac L.*, Elemente de teoria dreptului, Ed. ALL Beck, București, 2001.
- *Barnovschi D.V.*, Originile democrației române. „Cărvunarii". Constituția Moldovei de la 1822, Iași, 1922.
- *Baudouin J.*, Introducere în sociologia politică, Ed. Amacord, Timișoara, 1999.
- *Bălcescu*, Opere alese, vol. I, Ed. de Stat pentru Literatură și Artă, București, 1950.
- *Beleiu Gh.*, Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, Casa de Editură „Șansa"- SRL, București, 1995.
- *Beliș V.* (coord.), Medicină legală, Ed. Teora, București, 1992.
- *Berariu C.*, Noua Constituție a României. Reflexiuni și anteproiect, Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1922.
- *Berger V.*, Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2008.
- *Berindei D.*, Românii și Europa. Istorie, Societate, Cultură, vol. I (secolele XVIII-XIX), Ed. Museion, București, 1991.
- *Berindei D.*, Societatea românească în vremea lui Carol I (1866-1876), Ed. Militară, București, 1992.
- *Berlin I.*, Patru eseuri despre libertate, Ed. Humanitas, București, 1996.
- *Bichicean Gh.*, Adunări de Stări în Țările Române, Congregațiile generale în Transilvania, Casa de Presă și Editură Tribuna, Sibiu, 1998.
- *Bichicean Gh.*, Monarhia și Adunările de Stări în Europa Medievală, Ed. Thansib, Sibiu, 2000.
- *Bitoleanu I.*, Din istoria României moderne (1922-1926), Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981.
- *Bîrsan C.*, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și obligații, Ed. C.H. Beck, București, 2005.
- *Blondel J.*, Guvernarea comparată, Institutul European, Iași, 2009.
- *Bobbio N.*, Liberalism și democrație, Ed. Nemira, București, 1988.
- *Bochenski J.M.*, Ce este autoritatea? Introducere în logica autorității, Ed. Humanitas, București, 1992.
- *Bodunescu I.*, Terorismul – fenomen global, Casa Editorială Odeon, București, 1997.
- *Boia L.*, Mitul democrației, Ed. Humanitas, București, 2003.
- *Boilă R.*, Anteproiect de Constituție pentru statul român întregit, Cluj, 1921.
- *Boilă R.*, Organizația de Stat. Considerațiuni teoretice. Organizația Statului Român în comparațiune cu organizația altor state, Tipografia „Cartea Românească", București, 1927.
- *Boilă R.*, Principiile constituției noi, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990.
- *Boilă R.*, Statul, Cluj, 1938.
- *Boldur A.V.*, Adunările de stări sociale în istoria Moldovei și a Țării Românești. Sfatul mare de obște, Ed. Albatros, București, 2001.
- *Bolintineanu A., Năstase A.*, Drept internațional public, Institutul Român de Studii Internaționale, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1995.
- *Boroi G.*, Drept civil, Partea generală. Persoanele, Ed. All Beck, București, 2001.
- *Boroi G., Stancu M.*, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, București, 2015.
- *Bossaert D*, Funcția publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendințe și evoluții, Ed. Economică, București, 2002.
- *Botero G.* Despre rațiunea de stat, Ed. Humanitas, București, 2013
- *Boudon R.*, Tratat de sociologie, Ed. Humanitas, București, 1997.
- *Brăileanu T.*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia Mitropolitul Silvestru, Cernăuți, 1928.

- *Brăileanu T.*, Politica, Ed. Albatros, Bucureşti, 2003.
- *Brătianu Gh.*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Principatele Unite, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995.
- *Brătianu Gh.*, Tradiţia istorică despre întemeierea statelor româneşti, Ed. Eminescu, Bucureşti, 1980.
- *Brătianu V.I.*, Nevoile statului modern şi Constituţia României Mari, în Noua Constituţie a României, Institutul Social Român, Bucureşti, 1922.
- *Brânzan C.*, Avocatul Poporului. O instituţie la dispoziţia cetăţeanului, Trustul Editorial Lider, Ed. Juridică, Bucureşti.
- *Briciu T.C., Dinu C.C., Pop P.*, Instituţii judiciare, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016.
- *Briciu T.C.*, Instituţii judiciare. Principiile de organizare a justiţiei. Magistratura. Avocatura, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012.
- *Broşteanu T.*, Actul de la 23 August 1944 şi urmările lui, Bucureşti, 1944.
- *Brownlie I.*, Drepturile omului în lumea contemporană, Ed. Politică, Bucureşti, 1983.
- *Brucan S.*, Îndreptar – Dicţionar de politologie, Ed. Nemira, Bucureşti, 1993.
- *Bulei I.*, Sistemul politic al României moderne, Partidul Conservator, Ed. Politică, Bucureşti.
- *Buneci P.* (coord.), Noul Cod de procedură penală. Note. Corelaţii. Explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014.
- *Buzescu Al.*, Domnia în Ţările Române până la 1866, Ed. Cartea Românească, Bucureşti, 1943.
- *Cairns E.E.*, Creştinismul de-a lungul secolelor, Societatea Misionară Română, Bucureşti, 1992.
- *Campanella*, Cetatea Soarelui, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959.
- *Cantacuzino M.B.*, Elementele dreptului civil, Ed. „Cartea Românească", Bucureşti, 1921.
- *Cantemir D.*, Descrierea Moldovei, Ed. Academiei, Bucureşti, 1973.
- *Carpentier J., Brun F.* (coord.), Istoria Europei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1999.
- *Căzan F.*, Cruciadele, Ed. Academiei, Bucureşti, 1990.
- *Câncea P.*, Istoria Parlamentului şi a vieţii parlamentare în România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984.
- *Cernea E., Molcuţ E.*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de Editură şi Presă „Şansa", Bucureşti, 1991.
- *Ceterchi I.* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980.
- *Ceterchi I.* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984.
- *Ceterchi I.* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea a II-a, Ed. Academiei, Bucureşti, 1987.
- *Ceterchi I.* (coord.), Organizaţiile obşteşti în sistemul organizării politice din Republica Socialistă România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1973.
- *Ceterchi I., Luburici M.*, Teoria generală a statului şi dreptului, Universitatea Bucureşti, Facultatea de Drept, 1983.
- *Chagnolland D.* (coord.), Dicţionar al vieţii politice şi sociale, Ed. All, Bucureşti, 1999.
- *Chamoux F.*, Cetatea greacă, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1985.
- *Chelaru E.*, Drept civil. Persoanele în reglementarea noului Cod civil, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016.
- *Chiriţă R.*, Convenţia Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007.
- *Cicero*, Opere alese, vol. II, Ed. Univers, Bucureşti, 1973.
- *Cioabă A.*, Funcţia ideologică a partidelor politice din societatea capitalistă occidentală, Ed. Politică, Bucureşti, 1988.

- *Cioabă A.*, Sistemul politic românesc, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2007.
- *Ciobanu V.M., Briciu T.C., Dinu C.C.*, Drept procesual civil. Drept execuțional civil. Arbitraj. Drept notarial, Ed. Național, București, 2013, p. 80.
- *Ciobanu V.M., Nicolae M.* (coord.), Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat. Vol. I. Art. 1-526, Ed. Universul Juridic, București, 2013.
- *Ciobanu V.M.*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă. Vol. I. Teoria generală, Ed. Național, București, 1996.
- *Cloșcă I.* (coord.), Dicționar de drept internațional public, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982.
- *Cloșcă I.*, Dreptul umanitar și noua ordine internațională, Ed. Militară, București, 1978.
- *Colas D.*, Dicționar de gândire politică. Autori, opere, noțiuni, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2010.
- *Colas D.*, Genealogia fanatismului și a societății civile, Ed. Nemira, București, 1998.
- *Colas D.*, Sociologie politică, Ed. Univers, București, 2004.
- *Colectiv*, Codul penal Carol al II-lea adnotat, vol. II, Ed. Librăriei Socec§Co. București, 1937.
- *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992.
- *Constant B.*, Despre libertate la antici și la moderni, Institutul European, Iași, 1996.
- *Constantinescu M. și alții*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004.
- *Constantinescu M., Amzulescu M.*, Cum s-a revizuit Constituția României. Procesul de revizuire a Constituției din 1991, Ed. Pământul, Pitești, 2005.
- *Constantinescu M., Iorgovan A., Vida I.*, Alegerile parlamentare și prezidențiale, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992.
- *Constantinescu M., Muraru I.*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994.
- *Corobca L.*, Controlul cărții. Cenzura literaturii în regimul comunist din România, Ed. Cartea Românească, București, 2014.
- *Cosmovici P.* (coord.), Tratat de drept civil, vol. I, Ed. Academiei, București, 1989.
- *Costi G.*, Necesitatea elaborării unei noi constituții, București, 1945.
- *Costin M.N.*, Marile instituții ale dreptului civil român, vol. I, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1982.
- *Coulanges F.*, Cetatea antică, vol. I, Ed. Meridian, București, 1984.
- *Coulanges F.*, Cetatea antică, vol. II, Ed. Meridiane, București, 1984.
- *Craiovan I.*, Filosofia dreptului sau dreptul ca filosofie, Ed. Universul Juridic, București, 2010.
- *d'Aquino T.*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iași, 2005.
- *Dahl R.A.*, Despre democrație, Institutul European, Iași, 2003.
- *Damean S.L.* (coord.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi, Ed. Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2014.
- *Danileț C.*, Interviul. Etică și deontologie judiciară. Proba 3, Ed. C.H. Beck, București, 2013.
- *Dănișor D., Dănișor D.C.* (coord.), Dreptul la identitate. Le droit a l'identité, Ed. Universul Juridic, București, 2010.
- *Dănișor D.C.*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Europa, Craiova, 1995.
- *Dănișor D.C.*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Științifică, București, 1997.

- *Dănișor D.C.*, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală, Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2007.
- *Deac A.*, Caracterul constituant plebiscitar al Marii Adunări Naționale de la Alba Iulia din 1 Decembrie 1918, în Contribuții la studierea istoriei contemporane a României, Ed. Politică, București, 1980.
- *Deaconu Șt.* (coord.), Codex Constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, vol. I, Ed. Monitorul Oficial, București, 2014.
- *Deaconu Șt.* (coord.), Codex Constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene vol. II, Ed. Monitorul Oficial, București, 2015.
- *Delcea M.*, Protecția juridică a refugiaților în dreptul internațional, Ed. Presa Universitară Română, Timișoara, 2002.
- *Deleanu I.*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996.
- *Deleanu I.*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Fundației Chemarea, Iași, 1992.
- *Deleanu I.*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996.
- *Deleanu I.*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Procopiu, Iași, 1992.
- *Deleanu I.*, Ficțiunile juridice, Ed. All Beck, București, 2005.
- *Deleanu I.*, Instituții politice și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006.
- *Deleanu I.*, Instituții și proceduri constituționale, vol. I, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2000.
- *Deleanu I.*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995.
- *Deleanu I.*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007.
- *Deleanu I.*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1980.
- *Demeter A.M.*, Naționalism, multiculturalism, minorități naționale, Ed. Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca, 2012.
- *Diaconu I.*, Drepturile omului, IRDO, București, 1993
- *Diaconu I.*, Minoritățile. Identitate. Egalitate, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1998.
- *Diaconu I.*, Tratat de drept internațional public, vol. I, Ed. Lumina Lex, București.
- *Dima E.* (coord.), Dicționar explicativ ilustrat al limbii române, Ed. Arc, Ed. Gunivas, 2007.
- *Dissescu C.*, Drept constituțional, Ed. Librăriei Socec&Co., București, 1915.
- *Djuvara M.*, Câteva considerații în legătură cu principiul naționalităților, Centrul de Studii PNL, București, 1916.
- *Djuvara M.*, Drept rațional, izvoare și drept pozitiv, Biblioteca Universitară de Drept, București.
- *Djuvara M.*, Drept și sociologie, ISD, București, 1936.
- *Djuvara M.*, Precis de filosofie juridică. Tezele fundamentale ale unei filosofii juridice, București, 1914.
- *Djuvara M.*, Puterea legiuitoare, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990.
- *Djuvara M.*, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), vol. II, Ed. Librăriei Socec&Co., București, 1930.
- *Dobrinoiu V., Neagu N.*, Drept penal. Partea specială, Ed. Universul Juridic, București, 2014.

- *Dogaru I.* (coord.), Drept civil. Ideea curgerii timpului și consecințele ei juridice, Ed. All Beck, București, 2002.
- *Dogaru I., Popa N., Dănișor D.C., Cercel S.*, Bazele dreptului civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
- *Dongoroz V.*, Drept penal, București, 1939.
- *Dragoș D.C.*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2009.
- *Drăganu T.*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998.
- *Drăganu T.*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998.
- *Drăganu T.*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1972.
- *Drăganu T.*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992.
- *Drăganu T.*, Începutul și dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1991.
- *Drăganu T.*, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003.
- *Drăghicescu D.*, Din psihologia poporului român, Ed. Albatros, București, 1966.
- *Drâmba O.*, Istoria culturii și civilizației, vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984.
- *Drâmba O.*, Istoria culturii și civilizației, vol. II, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1987.
- *Drîmba O.*, Istoria culturii și civilizației, vol. III, Ed. Științifică, București, 1990.
- *Duca I.G.*, Memorii, vol. I, Ed. Expres, București, 1992.
- *Duculescu V.*, Protecția juridică a drepturilor omului, Ed. Lumina Lex, București, 1994.
- *Dunleavy P., O'Leary B.*, Teoriile statului. Politica democrației liberale, Ed. Epigraf, Chișinău, 2002.
- *Duverger M.*, Europa de la Atlantic la Delta Dunării, Ed. Omegapres, București, 1991.
- *Eliade M.*, Istoria credințelor și ideilor religioase, Ed. Univers Enciclopedic, București, 2000.
- *Eliade M.*, Istoria credințelor și ideilor religioase, vol. III, Ed. Științifică, București, 1991.
- *Elian G.*, Curtea Internațională de Justiție, Ed. Științifică, București, 1970.
- *Elisseeff V., Elisseeff D.*, Civilizația japoneză, Ed. Meridiane, București, 1996.
- *Engels F.*, Scrisoare către Konrad Schmidt, din 12 martie 1895.
- *Engels Fr.*, Anti-Dühring, Ed. PMR, București, 1952.
- *Engels Fr.*, Introducere la ediția din 1891 a lucrării lui *Marx K.*, Războiul civil din Franța.
- *Fărcășanu M.*, Monarhia socială, Fundația pentru literatură și artă „Regele Carol II", București, 1940.
- *Ferri E.*, Principii de drept criminal, vol. I, București, 1928.
- *Filipescu I.P.*, Tratat de dreptul familiei, Ed. All, București, 1998.
- *Filitti I. C.*, Domniile române sub Regulamentul Organic, 1834-1848 Librăriile SOCEC&Co, București, 1915.
- *Filitti I.*, Originea și menirea Consiliului Legislativ, Cultura Națională, București, 1927.
- *Filitti I.C.*, Izvoarele Constituției de la 1866 (Originile democrației române), București, 1934.
- *Fîroiu D.N.*, Istoria statului și dreptului românesc, E.D.P., București, 1976.
- *Floru C., Noica C., Vulcănescu M.*, Izvoare de filosofie. Culegere de studii și texte, Bucovina, I.E. Torouțiu, București, 1942.

- *Focşeneanu E.*, Istoria constituţională a României, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992.
- *Fodor M.*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014.
- *Fotino D.*, Istoria generală a Daciei, vol. III, Bucureşti, 1859.
- *Frenţiu G.C., Băldean D.-L.*, Noul Cod de procedură civilă, Comentat şi adnotat, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013.
- *Furet F.*, Reflecţii asupra Revoluţiei franceze, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992.
- *Gabor A.*, Biserica şi statul în primele patru secole, Ed. Sophia, Bucureşti, 2003.
- *Gallo M.*, Italia lui Musollini, Ed. Politică, Bucureşti, 1969.
- *Geamănu G.*, Dreptul internaţional contemporan, vol. I, E.D.P., Bucureşti, 1975.
- *Gellner E.*, Condiţiile libertăţii. Societatea civilă şi rivalii ei, Ed. Polirom, Iaşi, 1998.
- *Georgescu T.*, România între Yalta şi Malta, Casa de Editură şi Presă Şansa, Bucureşti, 1993.
- *Georgescu V.*, Bizanţul şi instituţiile româneşti până la mijlocul secolului al XVIII-lea, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980.
- *Georgescu V.*, Ideile politice şi iluminismul în Principatele Române, Ed. Academiei, Bucureşti, 1972.
- *Gheorghe Gh.*, Separaţia puterilor în stat, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1976.
- *Gidó A., Horváth I., Pál I.*, 140 de ani de legislaţie minoritară în Europa de Est, Ed. Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităţilor Naţionale, Ed. Kriterion, Cluj-Napoca, 2010.
- *Gilia C.*, Teoria statului de drept, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007.
- *Giurescu C.*, Capitulaţiile Moldovei cu Poarta Otomană. Studiu istoric, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, Bucureşti, 1908
- *Gliga I.*, Drept financiar, E.D.P., Bucureşti, 1970.
- *Glotz G.*, Cetatea greacă, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1992.
- *Goian I.*, Comentarii la Machiavelli, Ed. Institutului de Ştiinţe Politice şi Relaţii Internaţionale „Ion I. C. Brătianu", Bucureşti, 2017.
- *Goian I.*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de Teorie Socială, Bucureşti, 2001.
- *Goodin R.E., Klingemann H.D.* (coord.), Manual de ştiinţă politică, Ed. Polirom, Bucureşti, 2005.
- *Gorbaciov M.*, Amintiri. Viaţa mea înainte şi după Perestroika, Ed. Litera, Bucureşti, 2013.
- *Gorbaciov M.*, Scrieri alese, Ed. Politică, Bucureşti, 1987.
- *Gramsci A.*, Opere alese, Ed. Politică, Bucureşti, 1969.
- *Grigoraş N.*, Instituţii feudale din Moldova. Organizarea de stat până în secolul al XVIII-lea, Ed. Academiei, Bucureşti, 1971.
- *Guicciardini F.*, Cugetări, Dialog despre guvernarea Florenţei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2017.
- *Gusti D.*, Curs de sociologie generală, 1920-1921.
- *Gusti D.*, Individ, societate şi stat în Constituţie, în Sociologia naţiunii şi a războiului, Ed. Floare Albastră, Bucureşti, 1995.
- *Gusti D.*, Opere, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1968.
- *Gusti D.*, Partidul politic. Sociologia unui sistem al partidului politic, în Opere, vol. IV, Ed. Academiei, Bucureşti, 1970.
- *Gusti D.*, Sociologia naţiunii şi războiul, Ed. Floare albastră, Bucureşti, 1995.
- *Gusti D.*, Sociologie juridică. Culegere de texte, E.D.P., Bucureşti, 1997.
- *Gusti D.*, Ştiinţa naţiunii, Opere, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1968.

- *Guțan M.*, Istoria dreptului românesc, ed. 3, Ed. Hamangiu, București, 2017.
- *Hamangiu C.*, Codul general al României, Legi noi de unificare, vol. XVII (1929).
- *Hamangiu C.*, Codul general al României, Legi noi de unificare, vol. XV-XVI (1926-1929).
- *Hamangiu C.*, Codul general al României. Legi Uzuale, vol. XXVI, 1938.
- *Hamangiu C.*, Codul general al României. Legi uzuale, vol. XXVIII, 1941.
- *Hamangiu C., Rosetti-Bălănescu I., Băicoianu Al.*, Tratat de drept civil român, vol. I, Ed. All Beck, București, 2002.
- *Hayek F.A.*, Constituția libertății, Institutul European, București, 1998.
- *Hegel G.W.F.*, Prelegeri de filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, București, 1997.
- *Hegel G.W.F.*, Principiile filozofiei dreptului, București, Ed. Academiei, 1969.
- *Henshall K.G.*, Istoria Japoniei, Ed. Artemis, 2002.
- *Herodot*, Istorii, vol. I, Ed. Științifică, București, 1961.
- *Hobbes T.*, Leviathan, în lucrarea Bacon, Morus, Hobbes, Locke, Ed. de Stat, București, 1951.
- *Hume D.*, Eseuri politice, Ed. Incitatus, București, 2002.
- *Huntington S.P.*, Ordinea politică a societăților în schimbare, Ed. Polirom, Iași, 1999.
- *Iliescu A.P., Socaciu E.M.* (coord.), Fundamentele gândirii politice moderne, Ed. Polirom, Iași, 1999.
- *Ionescu C.*, Constituția României, Titlul I. Principii generale, art. 1-14. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2015.
- *Ionescu C.*, Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, București, 2003.
- *Ionescu C.*, Contencios constituțional, Ed. Universul Juridic, București, 2010.
- *Ionescu C.*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2015.
- *Ionescu C.*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, ed. 2, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000.
- *Ionescu C.*, Drept constituțional comparat, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
- *Ionescu C.*, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a instituțiilor politice, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir", București, 1994.
- *Ionescu C., Dumitrescu C.A. (coord.)*, Constituția României. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2017.
- *Ionescu C.*, Principiile de organizare și funcționare ale statului socialist român, Ed. Politică, București, 1989.
- *Ionescu C.*, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013.
- *Ionescu C.*, Regimuri politice contemporane, Ed. All Beck, București, 2006.
- *Ionescu C.*, Sisteme constituționale contemporane, Ed. Șansa, București, 1994.
- *Ionescu C.*, Studii de drept constituțional, Ed. Lumina Lex, București, 2001.
- *Ionescu C.*, Teoria generală a dreptului constituțional. Drept constituțional și instituții politice, Ed. Hamangiu, București, 2017.
- *Ionescu C.*, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
- *Ionescu D., Țuțui G., Matei G.*, Dezvoltarea constituțională a statului român, Ed. Științifică, București, 1957.
- *Ionescu G.*, Comunismul în România, Ed. Litera, București, 1994.
- *Ionescu G., Madariaga I. de*, Opoziția, Ed. Humanitas, București, 1992.
- *Ionescu G.*, Politica și căutarea fericirii, Ed. Bic All, București, 1999.

- *Ionescu S.*, Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală şi în noile Coduri de procedură, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010.
- *Iordache A.*, Instituirea monarhiei constituţionale şi a regimului parlamentar din România, Ed. Majadhonda, Bucureşti, 1997.
- *Iorga N.*, Ce a fost şi ce este Constituţia României?, Torouţiu, Bucureşti, 1938.
- *Iorga N.*, Dezvoltarea aşezămintelor politice şi sociale ale Europei, vol. I, Bucureşti, 1921.
- *Iorga N.*, Evoluţia ideii de libertate, Bucureşti, 1928.
- *Iorga* N., Istoria poporului francez – o încercare de explicaţie, Bucureşti, 1919.
- *Iorga N.*, Istoria poporului românesc, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1985.
- *Iorga N.*, Istoricul Constituţiei Româneşti, în Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990.
- *Iorga N.*, Istoricul Constituţiei româneşti, în Noua Constituţie a României, Institutul Social Român, Bucureşti, 1922.
- *Iorgovan A.*, Drept administrativ, vol. I, Atlas Lex, Bucureşti, 1994.
- *Iorgovan A.*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005.
- *Iorgovan A.*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. III, Bucureşti, 1993.
- *Iorgovan A.*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. II, Ed. Hercules, Bucureşti, 1993.
- *Iorgovan A.*, Partidele politice ca subiecte de drept public, în Partidele politice, RAMO, Bucureşti, 1993.
- *Iorgovan A.*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005.
- *Iorgovan I.*, Drept administrativ, vol. I, Ed. Atlas Lex, 1994.
- Istoria filozofiei moderne, Societatea Română de Filosofie, Bucureşti, 1937, vol. I.
- *Jura C.*, Drepturile omului. Drepturile minorităţilor naţionale, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006.
- *Kallós N.*, Conştiinţa politică, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1968.
- *Kant I.*, Critica facultăţii de judecare, Ed. All, Bucureşti, 2007.
- *Kant I.*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991.
- *Karpinski I.*, A.B.C.-ul Democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993.
- *Keane J.*, Societatea civilă. Imagini vechi, viziuni noi, Institutul European, Iaşi, 2003.
- *Kelsen H.*, Doctrina pură a dreptului, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000.
- *Kelsen H.*, Teoria generală a statului, Bucureşti, 1928.
- *Laertios*, Despre vieţile şi doctrinele filozofilor, Ed. Academiei, Bucureşti, 1963.
- *Lapière J.W.*, Viaţa fără stat?, Institutul European, Bucureşti, 1997.
- *Larousse*, Dicţionar de sociologie, Univers enciclopedic, Bucureşti, 1996.
- *Lascarov-Moldovanu A., Ionescu S.D.*, Constituţiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţe, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar", Bucureşti, 1925.
- *Lascarov-Moldoveanu Al.*, Noua Constituţie a României, din 28 februarie 1938, Fundaţia Culturală regală "Prioncipele Carol", Bucureşti.
- *Lencan Stoica Gh.*, Concepte, idei şi analize politice, Ed. Diogene, Bucureşti, 2000.
- *Lenin I.V.*, Opere complete, vol. XXI, Ed. Politică, Bucureşti, 1963.
- *Lenin I.V.*, Opere, vol. XXXI, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956.
- *Lenin V.*, Opere complete, vol. XVII, Ed. Politică, Bucureşti, 1963.
- *Lenin V.I.*, Opere complete, vol. XL, Ed., Politică, Bucureşti, 1966.
- *Lenin V.I.*, Opere complete, vol. XXXV, Ed. Politică, Bucureşti, 1965.
- *Lenin V.I.*, Opere, vol. XXIX, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956.
- *Lenin V.I.*, Stângismul – boala copilăriei comunismului, Opere, vol. XXXI, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956.

- *Lenin V.I.*, Teze cu privire la Adunarea Constituantă, în *V.I. Lenin*, Opere complete, vol. XXXV.
- *Lepădătescu M.*, Sistemul organelor statului în Republica Socialistă România, Ed. Științifică, București, 1966.
- *Lepădătescu M.*, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974.
- *Leș I., Ghiță D.*, Instituții judiciare contemporane, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019.
- *Leș I.*, Organizarea sistemului judiciar românesc. Noile reglementări, Ed. All Beck, București, 2004.
- *Leș I.*, Tratat de drept procesual civil, Ed. C.H. Beck, București, 2010.
- *Lijphart A.*, Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări, Ed. Polirom, Iași, 2000.
- *Locke J.*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrierile despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999.
- *Lovinescu E.*, Istoria civilizației române moderne, BPT, București, 1992.
- *Machiavelli*, Istoriile florentine, Ed. Științifică, București, 1968.
- *Machiavelli*, Măștile puterii, Institutul European, 1996.
- *Machiavelli*, Principele, Ed. Minerva, București, 1995.
- *Madgearu V.*, Reforma Parlamentului, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990.
- *Madureira L.*, On the Status of Parliamentary Groups, Raport la Asociația Secretarilor Generali ai Parlamentelor, București, 1995
- *Maiorescu T.*, Discursuri parlamentare, vol. I (1866-1876), Ed. Albatros, București, 2001.
- *Malaurie Ph.*, Antologia gândirii juridice, Ed. Humanitas, București, 1997.
- *Mamina I.*, Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică (1866-1938), Ed. Enciclopedică, București, 2000.
- *Manent P.*, O filozofie politică pentru cetățean, Ed. Humanitas, București, 2003.
- *Manet P.*, Istoria intelectuală a liberalismului, Ed. Humanitas, București, 1992.
- *Manoilescu M.*, Politica economică de stat și Constituția, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990.
- *Manolache O.*, Drept comunitar, Ed. All Beck, București, 2002.
- *Manole Gh.*, Creștinism și cultură la Neagoe Vodă Basarab (1515-1521), Valahia University Press, Târgoviște, 2010.
- *Marcovici S.*, Idei pe scurt asupra tuturor formelor de oblăduiri, 1830.
- *Martin P.*, Sisteme electorale și modurile de scrutin, Ed. R.A.M.O., București, 1997.
- *Marx K.*, Bazele criticii economiei politice, Ed. Politică, București, 1972.
- *Marx K., Engel Fr.*, Opere alese, vol. II, Ed. Politică, București, 1967.
- *Marx K., Engels F.*, Opere, vol. XIII, Ed. Politică, București, 1962.
- *Marx K., Engels Fr.*, Ideologia germană, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, București, 1956.
- *Marx K., Engels Fr.*, Opere alese, vol. I, Ed. Politică, București, 1966.
- *Marx K., Engels Fr.*, Opere, vol. VI, Ed. Politică, București, 1959.
- *Marx K., Engels Fr.*, Opere, vol. XIX, Ed. Politică, București, 1964.
- *Marx K., Engels Fr.*, Opere, vol. XXII, Ed. Politică, București, 1965.
- *Matei L., Chabrot C., Dincă D.*, Colectivitățile teritoriale. Experiența franceză, Ed. Economică, București, 2000.
- *Mateuț G.*, Tratat de procedură penală, Partea generală, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007.

- *Maurois A.*, Istoria Angliei, vol. I, Ed. Politică, Bucureşti, 1970.
- *Maxim M.*, Ţările Române şi Înalta Poartă, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993.
- *Măgureanu F.*, Drept procesual civil, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010.
- *Măgureanu V.*, Puterea politică şi sistemul social, în Puterea politică şi sistemul social, Ed. Politică, Bucureşti, 1985.
- *Măgureanu V.*, Puterea politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1979.
- *Măgureanu V.*, Studii de sociologie politică, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997.
- *Meitani G.G.*, Studie asupra Constituţiunei Românilor sau explicarea Pactului nostru fundamental de la 1 iulie 1866, Bucureşti, 1880.
- *Miga-Beşteliu R.*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1998.
- *Mihuţ L.*, Dilemele ştiinţei politice, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995.
- *Mill J.S.*, Despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994.
- *Mitran I.*, Politologia în faţa secolului al XXI-lea, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1999.
- *Moldovan A.T.*, Tratat de drept medical, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.
- *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964.
- *Morus Th.*, Utopia, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958.
- *Mousnier R.*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000.
- *Muraru I. ş.a.*, Contencios constituţional, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009.
- *Muraru I., Constantinescu M.*, Ordonanţa guvernamentală. Doctrină şi jurisprudenţă, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002.
- *Muraru I.*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995.
- *Muraru I.*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Actami, Bucureşti, 1995.
- *Muraru I.*, Drept constituţional, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept, Bucureşti, 1987.
- *Muraru I.*, Protecţia constituţională a libertăţilor de opinie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999.
- *Muraru I., Tănăsescu E.S.* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008.
- *Muraru I., Tănăsescu E.-S.*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. 1, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003.
- *Muraru I., Constantinescu M.*, Curtea Constituţională a României, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997.
- *Muraru I., Constantinescu M.*, Drept parlamentar românesc, Ed. Actami, Bucureşti, 1999.
- *Muraru I., Constantinescu M.*, Studii constituţionale, Ed. Actami, Bucureşti, 1995.
- *Muraru I., Constantinescu M., Tănăsescu E.-S., Enache M., Iancu Gh.*, Interpretarea Constituţiei, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002.
- *Muraru I., Tănăsescu E.-S.* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008.
- *Muraru I., Tănăsescu E.-S.*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.
- *Mureşan P.M.*, De civitate Dei ca filozofie a istoriei, Institutul European, Iaşi, 2012.
- *Muşat M., Ardeleanu I.*, România după Marea Unire, vol. II, Partea a II-a, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988.
- *Muşat M., Ardeleanu I.*, Viaţa politică în România. 1918-1921, Ed. Politică, Bucureşti, 1976.

- *Naisbitt J.*, Megatendințe, Zece noi direcții care ne transformă viața, Ed. Politică, București, 1989.
- *Naschitz A.*, Teorie și tehnică în procesul de creare a dreptului, Ed. Academiei, București, 1969.
- *Năstase A.*, Drepturile omului – religie a sfârșitului de secol, IRDO, București, 1992.
- *Năstase A.*, Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale în dreptul internațional, vol. I, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București.
- *Năstase A., Aurescu B.*, Drept internațional contemporan, Texte esențiale, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000.
- *Neagu I.*, Tratat de procedură penală, Ed. PRO, București, 1997.
- *Neagu I., Damaschin M.*, Tratat de procedură penală. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2015.
- *Nedelcu I.M.*, Drept administrativ, Themis, Craiova, 2000.
- *Negulescu P., Alexianu G.*, Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei, vol. I, București, 1944.
- *Negulescu P., Alexianu G.*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942.
- *Negulescu P.*, Curs de drept constituțional român, Editat de Alex. Th. Doicescu, București.
- *Negulescu P.*, Principii fundamentale ale Constituțiunii din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939.
- *Negulescu P.*, Studii de istoria poporului român, București, 1900.
- *Negulescu P.*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Tipografiile române, București, 1925.
- *Negulescu P.*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934.
- *Negulescu P., Boilă R., Alexianu Gh.*, Codul administrativ adnotat, Institutul de Arte Grafice Vremea, București, 1930.
- *Negulescu P.P.*, Destinul omenirii, vol. I, Fundația pentru Literatură și Artă Regele Carol al II-lea, București, 1938.
- *Negulescu P.P.*, Filosofia Renașterii, vol. III, Ed. Cugetarea, București, 1945.
- *Negulescu P.P.*, Partidele politice, Cultura Națională, București, 1926.
- *Neumann V.*, Neam, popor sau națiune? Despre identitățile politice europene, Ed. Curtea Veche, București, 2005.
- *Nicolae M.*, Drept civil. Teoria generală. Vol. I. Teoria dreptului civil, Ed. Solomon, București, 2017.
- *Nistor I.*, Istoria Basarabiei, Ed. Humanitas, București, 1991.
- *Papacostea Ș.*, Românii în secolul al XIII-lea între cruciadă și Imperiul Mongol, Ed. Enciclopedică, București, 1993.
- *Pascu Ș.*, Făurirea statului național unitar român, vol. II, Ed. Academiei, București, 1983;
- *Pascu Ș., Hanga V.*, Crestomație pentru studiul istoriei statului și dreptului RPR, Ed. Științifică, București, 1958.
- *Pascu Ș.*, Voevodatul Transilvaniei, vol. III, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1986.
- *Pascu Șt., Hanga V.*, Crestomație pentru studiul istoriei statului și dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Științifică, București, 1958.
- *Pascu Șt., Maior L.*, Culegere de texte pentru istoria României, E.D.P., București, 1977
- *Pasquino G.*, Curs de știință politică, Institutul European Iași, 2002.
- *Pasti V.*, Sociologie politică, Ed. Ziua, București, 2004.
- *Paul J.*, Biserica și cultura în Occident, vol. I, Ed. Meridiane, București, 1996.
- *Pătrășcanu L.*, Probleme de bază ale României, Ed. Socec, București, 1944.

- *Pătrăşcanu L.*, Scrieri, articole, cuvântări. 1944-1947, Ed. Politică, Bucureşti, 1983.
- *Pencovici Al.*, Desbaterile Adunării Constituante din 1866 asupra Constituţiunii şi legei electorale din România, Tipografia Statului, Bucureşti, 1883.
- *Pernoud R.*, Templierii, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996.
- *Petrescu M.M.*, Partide, clase, naţiuni, Ed. Politică, Bucureşti, 1977.
- *Pieron H.*, Vocabularul psihologiei, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2001.
- *Pippidi A.*, Tradiţia bizantină în Ţările Române în secolele XVI-XVIII, Ed. Corint, Bucureşti, 2001.
- *Pisier E.* (coord.), Istoria ideilor politice, Ed. Amarcord, Timişoara, 2000.
- *Platon Al.-F., Rădvan L.* (ed.), De la Cetatea lui Dumnezeu la Edictul de la Nantes, Ed. Polirom, Iaşi, 2005.
- *Platon*, Dialogurile, vol. I, Ed. Casei Şcoalelor, Bucureşti, 1930.
- *Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995.
- *Platon*, Opere, vol. V, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1986.
- *Pop T.*, Drept procesual penal, Partea generală, vol. II, Tipografia Naţională, 1946.
- *Popa E.*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999.
- *Popa N. şi alţii*, Filosofia dreptului. Marile curente, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.
- *Popa N.*, Prelegeri de sociologie juridică, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept, Bucureşti, 1983.
- *Popa N.*, Teoria generală a dreptului, ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012.
- *Popa N.*, Teoria generală a dreptului, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014.
- *Popa N.*, Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, Bucureşti, 1996.
- *Popa-Liseanu G.*, Dacia în autorii clasici, I Autorii latini clasici şi postclasici, II Autorii greci şi bizantini, Ed. Vestala, Bucureşti, 2015.
- *Popescu A., Jinga I.*, Organizaţii europene şi euroatlantice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001.
- *Popescu E.*, Din istoria politică a României. Constituţia din 1923, Ed. Politică, Bucureşti, 1983.
- *Popescu S.*, Forma de stat, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1983.
- *Popescu S.*, Statul de drept în dezbaterile contemporane, Ed. Academiei, Bucureşti, 1998.
- *Popescu S., Lupaşcu D.*, Sistemul judiciar din România, vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.
- *Popescu-Puţuri I., Deac A.* (coord.), 1918 Unirea Transilvaniei cu România, Ed. Politică, Bucureşti, 1978.
- *Poursat J.C.*, Istoria Greciei antice, vol. I, Universitas, Bucureşti, 1998.
- *Prisca N.*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1977.
- *Prisca N.*, Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor în Republica Socialistă România, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978.
- *Prodan D.*, Răscoala lui Horea, vol. I, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984.
- *Ralea M.*, Ideea de revoluţie în doctrinele socialiste, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997.
- *Răcoasa G.V.*, Istoria filozofiei moderne, vol. I, Bucureşti, 1937.
- *Rădulescu A.*, Influenţa belgiană, asupra dreptului român, Bucureşti, 1931.
- *Rădulescu A.*, Organizarea statului în timpul domniei lui Cuza-Vodă, Ed. Cartea Românească, Bucureşti, 1932.
- *Rădulescu A.*, Viaţa juridică şi administrativă a satelor, Cultura Naţională, Bucureşti, 1927.
- *Rădulescu I.*, Omul şi drepturile umane în concepţia şi practica socială românească, Ed. Politică, Bucureşti, 1987.

- *Rădulescu Zoner Ş.* (coord.), Istoria Partidului Naţional Liberal, Ed. All, Bucureşti, 2000.
- *Renucci J.-F.*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009.
- *Revel J.F.*, Revirimentul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1995.
- *Rials S.*, Declaraţia Drepturilor Omului şi ale Cetăţeanului, Ed. Polirom, Iaşi, 2002.
- *Rotaru J., Dumitrescu H.*, Comisia Centrală de la Focşani. 10 mai 1859 - 12 februarie 1862, Ed. Pallas, Focşani, 2015.
- *Rousseau J.J.*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957.
- *Rousseau J.J.*, Discurs asupra originii şi fundamentelor inegalităţii dintre oameni, Ed. Best Publishing, 2001.
- *Roux J.P.*, Regele. Mituri şi simboluri, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998.
- *Rusu Abrudean I.*, Păcatele Ardealului faţă de sufletul vechiului Regat. Fapte. Documente. Facsimile, „Cartea Românească", Bucureşti, 1930.
- *Sartori G.*, Ingineria constituţională comparată, Ed. Mediterana 2000, Bucureşti, 2002.
- *Sartori G.*, Teoria democraţiei reinterpretată, Ed. Polirom, Iaşi, 1999.
- *Săraru C.-S.*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016.
- *Scăunaş S.*, Drept internaţional public, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.
- *Schifirneţ C.*, Sociologie, Ed. Economică, Bucureşti, 1999.
- *Schmitter P.C. şi alţii*, Cum se consolidează democraţia, Ed. Polirom, Iaşi, 2004, p. 258.
- *Schulze H.*, Stat şi naţiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003.
- *Schutze R.*, Dreptul constituţional al Uniunii Europene, Ed. Universitară, Bucureşti, 2012.
- *Scurtu I.* (coord.), Istoria Românilor, vol. VIII, România întregită (1918-1940), Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2003.
- *Scurtu I.* (coord.), Marea unire din 1918 în context european, Ed. Enciclopedică, Ed. Academiei, Bucureşti, 2003.
- *Scurtu I., Bulei I.*, Democraţia la români. 1866-1923, Ed. Tipo Moldova, Iaşi, 2010.
- *Segalen M.*, Sociologia familiei, Ed. Polirom, Iaşi, 2011.
- *Seiler D.*, Partidele politice din Europa, Institutul European, Iaşi, 1999.
- *Seişanu R.*, Istoria frontierelor, Cartea Românească, Bucureşti, 1940.
- *Selejan-Guţan B.*, Excepţia de neconstituţionalitate, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005.
- *Selejan-Guţan B.*, Protecţia europeană a drepturilor omului, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008.
- *Selejan-Guţan B.*, Protecţia europeană a drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2018.
- *Senellart M.*, Artele guvernării. De la conceptul de regim medieval la cel de guvernare, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998.
- *Senellart M.*, Artele guvernării. De la conceptul de regim medieval la cel de guvernare, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998.
- *Sidorova N.A.* (coord.), Istoria universală, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960.
- *Sitaru L.*, Gândirea politică arabă: Concepte-cheie între tradiţie şi inovaţie, Ed. Polirom, Iaşi, 2009.
- *Smith A.*, Avuţia naţiunilor. Cercetare asupra naturii şi cauzelor ei, vol. II, Ed. Academiei, 1962.
- *Socaciu E.-M.* (coord.), Filosofia politică a lui Thomas Hobbes, Ed. Polirom, Iaşi, 2001.
- *Sofronie G.*, Actele de liberă determinare din 1918. Fundamentul juridic al unităţii naţionale, Tipografia Cartea Românească, Cluj, Sibiu, 1944.
- *Sofronie G.*, Curs de drept constituţional, Cartea Românească, Cluj-Sibiu, 1941.

- *Sofronie G.*, Principiul naţionalităţilor în tratatele de pace 1919-1920, Universul, Bucureşti, 1936.
- *Sofronie G.*, Tratat de drept internaţional public (principii, instituţii, jurisprudenţă, tendinţe noi), Ed. Universităţii Cluj, Cluj, 1940.
- *Speranţia E.*, Antologie de filosofie românească (Normele sociale şi dreptul), vol. IV, Ed. Minerva, Bucureşti, 1988.
- *Speranţia E.*, Introducere în filosofia dreptului, Ed. Cartea Românească, Cluj, 1946.
- *Speranţia E.*, Lecţiuni de enciclopedie juridică: cu o introducere istorică în filosofia dreptului, în „Antologie de filosofie românească", vol. IV, Ed. Minerva, Bucureşti, 1998.
- *Speranţia E.*, Principii fundamentale de filozofie juridică, Cluj, 1936.
- *Spinoza*, Tratatul teologico-politic, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960.
- *Stambulescu I.N.*, Principii de drept constituţional, Ed. Cartea Românească, Bucureşti, 1924.
- *Stan A.*, Putere politică şi democraţie în România. 1858-1918, Ed. Albatros, Bucureşti, 1995.
- *Stan N.R.* (ed.), Biserica ortodoxă şi drepturile omului. Paradigme, fundamente, implicaţii, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010.
- *Stănescu V.*, Societatea civilă, Ed. Expert, Bucureşti, 2001.
- *Stătescu C.*, Drept civil, E.D.P., Bucureşti, 1970.
- *Stere C.*, Anteproiect de Constituţie întocmit de secţia de studii a Partidului Ţărănesc, Viaţa Românească, Bucureşti, 1922.
- *Stere C.G.*, Introducere în studiul dreptului constituţional, Iaşi, 1903.
- *Stiglitz J.E.*, Globalizarea. Speranţe şi deziluzii, Ed. Economică, Bucureşti, 2005.
- *Stoenescu I., Zilberstein S.*, Drept procesual civil. Teorie generală, E.D.P., Bucureşti, 1987.
- *Stoica Gh.L.*, Concepte, idei şi analize politice, Ed. Diogene, Bucureşti, 2000.
- *Sudre F. et alii*, Marile hotărâri ale Curţii Europene a Drepturilor Omului, Ed. Rosetti Internaţional, Bucureşti, 2011.
- *Sudre F.*, Drept european şi internaţional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iaşi, 2006.
- *Şaguna D.D.*, Tratat de drept financiar şi fiscal, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001.
- *Şerban G.*, Introducere în teoria contractului social, Europolis, Constanţa.
- *Şotropa V.*, Proiectele de constituţie, programele de reforme şi petiţiile de drepturi din Ţările Române în secolul al XVIII-lea şi prima jumătate a secolului al XIX-lea, Ed. Academiei, Bucureşti, 1976.
- *Ştir S.*, Fundamentul moral şi religios al dreptului, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2014.
- *Tanoviceanu I.*, Tratat de drept şi procedură penală, vol. III, Tip. „Curierul Judiciar", Bucureşti.
- *Tanoviceanu I.*, Tratat de drept şi procedură penală, vol. IV, Curierul Judiciar, Bucureşti, 1927.
- *Tarangul E.D.*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944.
- *Tăbârcă M.*, Drept procesual civil. Vol. I. Teoria generală, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013.
- *Tămaş S.*, Dicţionar politic. Instituţiile democraţiei şi cultura civică, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 1993.
- *Tănăsescu E.-S., Alexandru V., Soci A.* (coord.), Revizuirea Constituţiei economice. Perspectiva societăţii civile, Institutul pentru Politici Publice, Bucureşti, 2011.
- *Teodorescu A.*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice Ed. Marvan, Bucureşti, 1935.

- *Tindall G.B., Shi D.E.*, America, o istorie narativă, vol. I, Ed. Enciclopedică, București, 1986.
- *Toader T., Safta M.*, Dialogul judecătorilor constituționali, Ed. Universul Juridic, București, 2015.
- *Tocqueville A. de*, Vechiul Regim și Revoluția, Ed. Nemira, București, 2000.
- *Tocqueville A.*, Despre democrație în America, vol. I, Ed. Humanitas, București, 1992.
- *Toffler A.*, Al treilea val, Ed. Politică, București, 1983.
- *Tomulescu C. St.*, Drept privat roman, Universitatea din București, Facultatea de Drept, 1973.
- *Trăistaru M.*, Introducere în studiul societății civile, E.D.P., București, 1998.
- *Trăsnea O.*, Doctrine politice ale capitalismului contemporan, Ed. Politică, București, 1977,
- *Trăsnea O.*, Filosofie politică, Ed. Politică, București, 1986.
- *Trăsnea O., Kallós N.* (coord.), Mică enciclopedie de politologie, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977.
- *Trăsnea O.*, Știința politică. Studiu istorico-epistemologic, Ed. Politică, București, 1970.
- *Tristan F.*, Primele imagini creștine. De la simbol la icoană. Secolele II-VI, Ed. Meridiane, București, 2002.
- *Ținca O.*, Drept comunitar material, Ed. Lumina Lex, București, 2003.
- *Țuțea P.*, Omul. Tratat de antropologie creștină, vol. I, Ed. Timpul, Iași, 1992.
- *Udroiu M., Predescu O.*, Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român. Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
- *Uliescu M.* (coord.), Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. I. Cartea I și Cartea a II-a (art. 1-534), Ed. Universul Juridic, București, 2012.
- *Valea D.*, Sistemul de control al constituționalității din România, Ed. Universul Juridic, București, 2010.
- *Vasilescu F.*, Comisiile parlamentare. Realități și perspective, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982.
- *Văleanu A.*, Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat, Tipografia I.C. Văcărescu, București, 1936.
- *Văleanu Al.*, Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat. Studiu juridic, Tipografia „Ion C. Văcărescu", București, 1936.
- *Văraru M.*, Drept administrativ, Ed. Socec&Co., București, 1928.
- *Văraru M.*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, București, 1928.
- *Vântu I.*, Primele proiecte de organizare a Principatelor Române, București, 1941.
- *Vecchio G. del*, Lecții de filosofie juridică, Ed. Europa Nova, București.
- *Vernant J.P.*, Originile gândirii grecești, Ed. Symposion, București, 1995.
- *Vida I.*, Procedura legislativă, Parlamentul României, București, 1989.
- *Vida I.*, Puterea executivă și administrația publică, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994.
- *Vrabie G.*, Drept constituțional și instituții politice contemporane, vol. I, Ed. Șt. Procopiu, Iași, 1993.
- *Vrabie G.*, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Virginia, Iași, 1995.
- *Wandycz P.S.*, Prețul libertății, Ed. All, București, 1998.
- *Weber M.*, Etica protestantă și spiritul capitalismului, Ed. Humanitas, București, 1993.
- *Weber M.*, Politica, o vocație și o profesie, Ed. Anima, București, 1992.
- *Xenofon*, Statul spartan, Statul atenian, Ed. Best Publishing, 2001.
- *Xenopol A.D.*, Antologie de filosofie românească (Principiile fundamentale ale istoriei), vol. IV, Ed. Minerva, București, 1988.

- *Xenopol A.D.*, Istoria partidelor politice în România, Ed. Albert Baer, Bucureşti, 1910.
- *Zamfir C., Vlăsceanu L.* (coord.), Dicţionar de Sociologie, Ed. Babel, Bucureşti, 1993.
- *Zăpârţan L.P.*, Repere în ştiinţa politică, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992.
- *Zeletin Ş.*, Neoliberalismul. Studii asupra istoriei şi politicii burgheziei române, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992.
- *Zlătescu V.*, Geografie juridică contemporană, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981.
- *Zlătescu V.D., I. Moroianu Zlătescu*, Repere pentru o filozofie a drepturilor omului, IRDO, Bucureşti, 1996.
- *Zlătescu V.D.*, Mari sisteme de drept în lumea contemporană, Ed. De-Car-Complex, Bucureşti, 1992.
- *Zlătescu V.D.*, Repere pentru o filosofie a drepturilor omului, IRDO, Bucureşti, 1996.

B. Studii, articole de specialitate etc.

- *Alexe A.*, Repere privind conceptul de constituţie şi procesul istoric de apariţie a acesteia, Dreptul nr. 3/2017.
- *Anastasiu C.*, Societatea civilă şi instituţiile politice, „Sfera politicii" nr. 4/1993.
- *Andrei P.*, Filozofia revoluţiei, Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, an II, nr. 1-4, 1920.
- *Antoniu G.*, Implicaţii asupra legii penale române a Convenţiei Europene a Drepturilor Omului, S.D.R. nr. 1/1992.
- *Apostol Tofan D.*, Probleme actuale ale descentralizării administrative, Revista de Drept Românesc nr. 3-4/1991.
- *Argetoianu C.*, Descentralizare administrativă şi regionalism, Revista de Drept Public, Anul I nr. 1/1926.
- *Bejan F.*, Natura juridică a comisiilor permanente ale Marii Adunări Naţionale a Republicii Populare Române, J.N. nr. 4/1963.
- *Benditer I.*, Consiliul de Stat al R.P.R., J.N. nr. 6/1963.
- *Berceanu B.*, Principiul separaţiei puterilor în opera lui Montesquieu, Studii de drept românesc nr. 1/1990.
- *Bodoaşcă T.*, Contribuţii la definirea juridică a familiei şi la stabilirea conţinutului acesteia, Dreptul nr. 12/2004.
- *Brătianu Gh.*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Ţările Româneşti în cadrul istoriei generale, II, Consiliul feudal şi Adunarea Stărilor în ţările Europei Apusene, Analele Academiei Române, Memoriile Secţiunii Istorice, Seria III, Tomul XXVIII, Monitorul Oficial, Bucureşti, 1946.
- *Brătianu Gh.*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Ţările Româneşti în cadrul istoriei generale, I, Analele Academiei Române, Memoriile Secţiunii istorice, Seria III, Tom. XXVIII, 1945-1946, Monitorul Oficial, Bucureşti, 1947.
- *Brumar C.*, Dreptul la respectarea vieţii private. Libertatea de religie, Curierul Judiciar nr. 8/2014.
- *Căpăţână O.*, Acordurile de asociere a României la Comunităţile Europene. Aspecte juridice, Dreptul nr. 8/1993.
- *Ceterchi I.*, Instituţia Ombudsmanului în Suedia, S.D.R. nr. 1-2/1991.
- *Ceterchi I.*, Instituţia Ombudsman-ului în Suedia, S.D.R. nr. 3/1991.
- *Chiriţă R.*, Independenţa şi imparţialitatea magistratului sau tipuri de neutralitate a puterii judiciare (I), Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 2/2007.

- *Ciobanu V.M.*, Considerații referitoare la deciziile ce se pot pronunța ca urmare a exercitării controlului de constituționalitate, Dreptul nr. 5-6/1994.
- *Ciobanu V.M.*, Curtea Constituțională-garant al supremației Constituției, putere legiuitoare sau expert parlamentar?, Revista Română de Drept Privat nr. 3/2009.
- *Ciobanu* V.M., Din nou despre obstrucționarea justiției, intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, atribuțiile Consilului Superior al Magistraturii și rolul Curții Constituționale *(www.juridice.ro)*.
- *Comșa D.N.*, Tribunalele și curțile sunt datoare să nu aplice o lege neconstituțională, Curierul Judiciar nr. 4/1912.
- *Conac G.*, O anterioritate română: Controlul constituționalității legilor în România de la începutul secolului XX până la 1938, Revista de Drept Public nr. 1/2001.
- *Constantinescu M., Nicolae Ș.*, Evoluția sistemului bicameral românesc potrivit Legii de revizuire a Constituției, Dreptul nr. 7/2004.
- *Cotaru R.*, Note pentru o bibliografie critică a problemei paneuropene, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, an IX, nr. 1-3.
- *Criste M.*, Considerente privind Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România, Curierul Judiciar nr. 10/2010.
- *Dașcovici N.*, România și ocrotirea minorităților la 1913, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, an IV, nr. 2/1922.
- *Dănișor D.C.*, Despre consecințele constituționalizării tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din 1989, Revista de Drept Public, nr. 1/2007.
- *Dănișor D.C.*, Spre o nouă teorie a echilibrului politic, în Revista de Drept Public, nr. 2/1995.
- *Deaconu Șt.*, Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României, Dreptul nr. 12/2007.
- *Deleanu I.*, Dialogul judecătorilor – forme și implicații ale dialogului judecătorilor, Revista Română de Jurisprudență nr. 1/2012.
- *Deleanu I.*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public, nr. 2/2003.
- *Deleanu I.*, Sancțiunea supremației constituției, Dreptul nr. 7-8/1991.
- *Diaconu I.*, 10 ani de la intrarea în vigoare a Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale din Europa. Experiența românească, Revista de Drept Internațional nr. 6/2008.
- *Diaconu I.*, Autonomia – drept sau modalitate de realizare a drepturilor omului, Drepturile omului nr. 1/1996.
- *Dima B.*, Parlament bicameral versus parlament unicameral, Sfera Politicii, octombrie 2009.
- *Dima B.*, Semiprezidențialismul românesc postdecembrist, „Sfera Politicii" nr. 139/2009.
- *Dima B.*, Structură bicamerală sau unicamerală pentru Parlamentul României?, Revista de Drept Public nr. 3/2009.
- *Dissescu C.G.*, Ce valoare au tractatele?, Dreptul nr. 49 din 4 septembrie 1914.
- *Dogan M.*, Selecția miniștrilor în democrațiile pluraliste (I), Alternative '90 nr. 17-18/1990.
- *Drăganu T.*, Câteva considerații – prin prisma dezvoltării constituționale a țării noastre – asupra locului și rolului Consiliului de Stat al R.P.R. în sistemul organelor statului, S.U.C. (seria Drept), 1962.
- *Drăganu T.*, Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și Senat, în Revista de Drept Public nr. 4/2003.

- *Drăganu T.*, Efectele juridice ale deciziilor Curții constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite, în Revista de Drept Public, nr.1/2004.
- *Drăganu T.*, Sunt partidele politice persoane morale de drept public?, în Revista de Drept public, nr. 2/1998.
- *Dumitrescu T.*, Natura juridică și efectele decretelor cu putere de lege în raport cu prevederile constituționale, R.R.D. nr. 10/1970.
- *Enache M.*, Câteva reflecții privind funcțiile Parlamentului, Dreptul nr. 7/1997.
- *Filipescu I., Zlătescu V.D.*, Dreptul civil constituțional român, Dreptul nr. 3/1994.
- *Filitti I.*, Evoluția claselor sociale în trecutul Principatelor Române, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, anul VII, nr. 3-4, 1927.
- *Filitti I.D.*, Inconstituționalitatea unei legi, Dreptul nr. 28 din 6 aprilie 1895.
- *Florian R.*, Despre unele particularități ale regimului totalitar din România, Societate și Cultură nr. 1/1990.
- *Gruia I.V.*, Poate fi destituit, fără paza formelor legale, funcționarul grevist?, Revista de Drept Public, Anul II, nr. 3/1927.
- *Gusti D.*, Problema federației europene, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, an IX, nr. 1-3, 1930.
- *Gusti D.*, Știința națiunii, Sociologia Românească, Anul II, nr. 2-3, 1937.
- *Hurezeanu D.*, Democrația parlamentară în istoria modernă a României (1918-1938), vol. II, Societate și Cultură nr. 4/1994.
- *Hurezeanu D.*, Grila liberală a modernizării politice a României după primul război mondial, Societate și Cultură nr. 1/1996.
- *Hurmuzaki*, Documente privitoare la istoria românilor, vol. XV, partea I, nr. 21.
- *Iacobini H.B.*, O instituție nouă de drept administrativ (Ombudsman). Experiența administrației nord-americane, Studii de Drept Românesc, nr. 2/1990.
- *Iancu Gh.*, Revizuirea Constituției sau o nouă Constituție, Revista de Drept Public nr. 1/2009.
- *Ionașcu A.*, Constituțiunea Regelui Carol al II-lea, Extras din Analele Facultății de Drept, Cluj.
- *Ionescu C.*, Analiza fundamentelor teoretice și politice ale controlului parlamentar. Studiu de drept comparat, Revista de Drept Public nr. 1/2006.
- *Ionescu C.*, Au tradițiile constituționale rol explicativ pentru filosofia dreptului public și rol evocator pentru istoria politică a unui popor?, Dreptul nr. 11/2018.
- *Ionescu C.*, Câteva reflecții pe marginea definiției dreptului, Dreptul nr. 3/2019.
- *Ionescu C.*, Competența și actele Curții Constituționale, Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996.
- *Ionescu C.*, Conceptul de instituție politică în dreptul constituțional, în S.D.R. nr. 1-2/1997.
- *Ionescu C.*, Conceptul de principiu constituțional, Trăsături definitorii, Studii și Cercetări Juridice, nr. 4/1987.
- *Ionescu C.*, Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv, Dreptul nr. 12/2018.
- *Ionescu C.*, Despre atribuția Curții Constituționale de a examina constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului, Curierul Judiciar nr. 8/2015.
- *Ionescu C.*, Dreptul constituțional ca ramură a dreptului public, Dreptul nr. 4/2019.
- *Ionescu C.*, Organizarea bicamerală a Parlamentului României între tradiție și oportunitate politică, Pandectele Române nr. 7/2014.
- *Ionescu C.*, Principalele forme de interferență a instituțiilor de guvernare în statul de drept, Studii de drept românesc nr. 2/1995.

- *Ionescu C.*, Principiile fundamentale ale dreptului (aspecte istorice), în Studii și Cercetări Juridice, nr. 3/1988.
- *Ionescu C.*, Reflecții critice privind analiza teoriei marxiste a statului, Revista de Drept public, nr. 2/2002.
- *Ionescu C.*, Rolul Reprezentanței Naționale în sistemul constituțional, Dreptul nr. 11/1997.
- *Ionescu C.*, Unele reflecții pe marginea art. 61 din Constituție, Curierul Judiciar nr. 4/2007.
- *Ionescu C.*, Unirea de la 1 decembrie 1918 – proces istoric obiectiv, rod al luptei românilor pentru libertate și progres social, pentru desăvârșirea unității statale și naționale, în R.R.D. nr. 12/1983.
- *Iorgovan A.*, Filozofia bicameralismului: între exigențe doctrinare și nevoi politice reale, Revista de Drept Public nr. 1/2004.
- *Iorgovan A.*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, Revista de Drept Public nr. 1/2001.
- *Iorgovan A., Constantinescu M.*, Relațiile dintre Curtea Constituțională, tribunalele ordinare și celelalte autorități publice, Dreptul nr. 1/1995.
- *Kzmlicka W.*, Relațiile etnice și teoria politică occidentală, în Altera, anul V, nr. 10/1999
- *Liveanu V.*, Problema Constituției României (23 august 1944-30 decembrie 1947), Revista de istorie, tom 32, nr. 8/1979.
- *Maiorano J.L.*, Ombudsmanul și protecția drepturilor omului, Drepturile omului nr. 1/1992.
- *Maniu I.*, Problema minorităților, Institutul Social Român, Politica externă a României, 19 prelegeri publice, București, 1924.
- *Marconescu G.*, Avantaje și dezavantaje ale structurii unicamerale sau bicamerale a Parlamentului, Dreptul nr. 10/1999.
- *Marcu Al.*, Statele Unite ale Europei în programul lui Carlo Cattaneo (1880-1869), Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, an XIV, 1936.
- *Marcu L.*, Apărarea principiilor democratice în România în perioada interbelică, Studii de Drept Românesc, nr. 1-2/1991.
- *Marcu L.*, Evoluția democrației parlamentare din România în a doua jumătate a secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, Studii de Drept Românesc, nr. 1/1990.
- *Marton S.*, Legislativ bicameral sau unicameral? Dezbaterea constituțională de la 1866, în AUB, Anul II, 2000.
- *Merlescu I.V.*, Criteriul de distincție dintre actele administrative de autoritate și cele de gestiune, Revista de Drept Public, Anul VIII, 1933.
- *Mirchine-Guetzevitch B.*, L'evolution constitutionnelle de l'Europe, Revista de Drept Public, Anul XI, nr. 1/1936
- *Mironescu G.G.*, Inovațiile Constituției din 1938, Extras din Analele Facultății de Drept din București, nr. 2-3/1939.
- *Moroianu E.*, Câteva noi remarci privind statul de drept, S.D.R. nr. 1/1993.
- *Moroianu Zlătescu I.*, Dreptul la libera circulație a persoanelor în statele membre ale Uniunii Europene – cu referire specială la România, Drepturile Omului nr. 3/2003.
- *Muraru I., Muraru A.*, O posibilă interpretare a art. 1 alin. (3) din Constituție, Curierul Judiciar nr. 6/2014.
- *Muraru I., Muraru A.*, Scurtă pledoarie pentru un bicameralism parlamentar diferențiat, Revista de Drept Public nr. 1/2005.
- *Muraru I., Tănăsescu E.-S.*, „Blocul de constituționalitate", concept specific sistemului constituțional francez, Dreptul nr. 4/1998.
- *Muraru I., Tănăsescu E.-S.*, Noua Constituție elvețiană, o nouă Constituție a mileniului trei, R.D.P. nr. 1/1999.

- *Negulescu P.*, Organizarea administrativă a României. Principii generale de organizare. Principiile organizării administrative a României, Revista de Drept Public, Anul III, nr. 3-4, 1928.
- *Nica C.*, Liberalismul şi societatea modernă, Noua Alternativă, Bucureşti, 1995.
- *Niţă I.*, Conflicte etnice şi soluţii teritoriale. Studiu de caz: Declaraţia de independenţă a Kosovo, Revista Română de Drept Internaţional nr. 6/2006.
- *Onişor T.*, Alba-Iulia în lumina tehnicei juridice, Revista de Drept Public, anul X, 1935.
- *Onişor T.*, Opera legislativă a Consiliului Dirigent, Revista de drept public, Anul XII.
- *Onişor V.*, Principiile de organizare administrativă ale Ardealului, Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială, anul I, nr. 1-4, 1919.
- *Pătrăşcanu L.*, Constituţionalitatea anteproiectului de lege electorală, Libertatea din 21 iunie 1946.
- *Păvălan L.*, Condiţiile de cetăţean în antichitatea greco-romană şi în occidentul medieval, Societate şi cultură nr. 5/1995.
- *Petcu D.*, Pluralismul politic, Alternative '90 nr. 2/1990.
- *Petrinca P.*, Românii de peste hotare, Parlamentul Românesc, Anul IX, nr. 273-274, 1938.
- *Pogoceanu R.*, Incursiuni în istoria gândirii politice privind conceptul de societate civilă, Societate şi cultură nr. 3/1995.
- *Popa E.*, Consideraţii privind aspecte terminologice ale definirii principiului autonomiei locale, R.D.P. nr. 1/1998.
- *Popa N., Ionescu C.*, Consecinţe juridice ale neconstituţionalităţii partidelor politice, Revista de Drept Public nr. 2/1995.
- *Popescu C.-L*, Controlul constituţionalităţii tratatelor internaţionale, Dreptul nr. 11/2005.
- *Popescu C.-L.*, Controlul de constituţionalitate. Excepţia de neconstituţionalitate. Sesizarea Curţii Constituţionale. Drept de sezină. Consiliul Superior al Magistraturii. Inadmisibilitate, Curierul Judiciar nr. 7-8/2007.
- *Popescu C.-L.*, Referendumul consultativ privind parlamentul unicameral şi reducerea numărului parlamentarilor, Curierul Judiciar nr. 10/2009.
- *Popescu S.*, Din nou despre statul de drept. Concept, trăsături definitorii şi motivaţii, S.D.R. nr. 4/1992.
- *Radu Al.*, Modelul parlamentar românesc, Sfera Politicii, octombrie 2009.
- *Rarincescu C.*, Principiul separaţiunii puterilor statului în noua Constituţie Română din 27 februarie 1938, Analele Facultăţii de Drept din Bucureşti nr. 1/1939.
- *Răcoasa G.V.*, Politica şi filosofia dreptului, (Althusius), Istoria filosofiei moderne, vol. I, Bucureşti, 1937.
- *Richard G.*, Spiritul revoluţionar şi metoda politicei experimentale, Însemnări sociologice, Anul III, nr. 3/1937.
- *Rudescu C.*, Principiile fundamentale ale Constituţiunii Regelui Carol II, Extras din revista Fundaţiilor Regale, 1939.
- *Rusenescu M.*, Problema constituţională şi monarhia (1922-1927), Revista de istorie nr. 11/1977.
- *Safta M.*, Rolul Parlamentului şi al Preşedintelui României în procedura învestirii Guvernului şi a numirii miniştrilor. Dezvoltări în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României, Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, nr. 1(30)/2012.
- *Schambeck H.*, Reflecţii asupra importanţei sistemului Parlamentului bicameral, Revista de Drept Public nr. 1/2010.
- *Schifirneţ C.*, Identitate românească în contextul modernităţii tendenţiale, Revista Română de Sociologie, serie nouă, anul XX, nr. 5-6/2009.

- *Schopflin G.*, Rațiune, identitate și putere, Altera, anul V, nr. 11/1999.
- *Stanomir I.*, 23 august 1944-30 decembrie 1947. Regimuri politice și regimuri constituționale, Studia politica, vol. IV, nr. 3/2004.
- *Stanomir I.*, Geneza unui regim autoritar: Constituția din 1938, Revista Română de Știință Politică nr. 2/2001.
- *Steinhardt S.*, Principiile clasice și noile tendințe ale dreptului constituțional, C.J., București, 1936.
- *Șotropa V.*, Proiectul de constituție al lui Mihail Kogălniceanu din 1848 în contextul ideologiei revoluționarilor din Țările Române, în Anuarul Institutului de istorie și arheologie, 1973
- *Tănăsescu E.-S.*, Câteva considerații cu privire la imunitatea parlamentară pe marginea unei decizii ale Curții Constituționale, R.D.P. nr. 1/2003.
- *Tăutu I.*, Revue roumanie d'histoire nr. 2/1965
- *Theodorescu A.*, Principii de reorganizare a Senatului, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, Anul II, nr. 1-3, 1920.
- *Trăsnea O.*, Principiul separației, echilibrului și conlucrării, Sfera Politicii nr. 13/1994.
- *Văraru M.*, Centralizare și descentralizare, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, An II, nr. 4/1921.
- *Văraru M.*, Noțiunea interesului în dreptul public, R.D.P., Anul I, nr. 2 și 3/1926.
- *Vrabie G.*, Renașterea teoriei separației puterilor în stat în România, Studii de drept românesc nr. 3-4/1991.
- *Xenopol D.*, Reforma electorală, Arhiva pentru Știință și Reformă Socială, Anul II, nr. 1-3, aprilie-octombrie 1920.
- *Zlătescu I.*, Rolul Parlamentului în sistemul conducerii statului, Dreptul nr. 8/1992.

II. Bibliografie străină

A. Tratate, cursuri, monografii, comentarii etc.

- *Abcarian G., Masannat G.S.*, Contemporary Political Systems. An Introduction to Government, C. Scribner's Sons, New York, 1970.
- *Adler M.J.* (ed.), Great Books of the Western World, Enciclopedia Britannica, Inc. vol. I, Chicago, 1993.
- *Albinski H.S. și alții*, The South Pacific: Political, Economic and Military Trends (Special Report), Institute for Foreign Policy Analysis.
- *Allen M.C.*, L'immunite parlamentaire dans les Etats membres de l'Union Europeenne et au Parlament Europeen, Direction Generale des Etudes, Luxembourg, 1996.
- *Ansart P.*, Les idéologies politques, P.U.F., Paris, 1974.
- *Aquinos S.T.*, The Summa Theologica, vol. I, Enciclopedia Britannica, Inc. vol. XVII, Chicago, 1993.
- *Ardant P.*, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1992.
- *Ardant Ph.*, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 2008.
- *Ardant Ph.*, Les institutions de la Ve République, Hachette, Paris, 2004.
- *Arnold P.E.*, Making the Managerial Presidency. Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1980, Princeton University Press, New York, 1986.
- *Aston W.G.*, Nihongi: Chronicles of Japan from the Earliest Times to A.D. 697, vol. 2, Kegon and Co, London.
- *Aubert J.F.*, Traité de droit constitutionnel suisse, Ed. Ides et Calendes, Neuchâtel, 1993.

- *Bach S.*, A Brief Overview of Floor Procedure in the House of Representatives, Congressional Research Service. The Library of Congress, Washington D.C., 22 ianuarie 1989.
- *Bach S.*, An Introduction to the Legislative Process on the Senate Floor, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 6 martie 1987.
- *Badia J.F.* (coord.), Regimes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1995.
- *Badie B., Birnbaum P.*, Sociologie de l'Etat, Éditions Grasset et Fasquelle, Paris.
- *Baecque F.*, Qui gouverne la France?, P.U.F., Paris, 1977.
- *Barbier M.*, La laicité, L'Harmattan, Paris, 1995.
- *Bartélemy J., Duez P.*, Traité élémentaire de droit constitutionnel, vol. I, Sirey, Paris, 1926.
- *Basse B.*, La constitution de l'ancien France: Principes et lois fondamentales de la royauté française; Dominique Martin Morin, Grez-en Bouère, 1986.
- *Bertrand C.-J.*, Les Etats-Unis. Histoire et civilisation. Témoignages et documents, Presses Universitaires de Nancy, 1983.
- *Bieber R., Widmer P.* (ed.), L'espace constitutionnel européean, L'Institut suisse politiques des pays d' l'Union Europenne, Armand Colin, Paris, 1994.
- *Bieber R., Widmer P.* (ed.), L'espace constitutionnel européen, L'Institut Suisse de Droite Compare, Zurich, 1995.
- *Bierstedt R.*, Power and Progress. Essay on Sociological Theory, McGraw Hill, New York, 1975
- *Birch A.H.*, The British System of Government, Allen & Unwin, London, 1987.
- *Blacher Ph.*, Droit constitutionnel. Hachette Superior, Paris, 2018.
- *Block M.*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin el Cie, Libraires-Éditeurs, Paris, 1896.
- *Bodenhamer D.J., Ely Jr. J.W.* (ed.), The Bill of Rights in Modern America; After 200 years, Indiana University Press, Indianapolis, 1993.
- *Bodin J.*, Les six livres de la Republiqué, Libraire Générale Française, Paris, 1993.
- *Boissy X.*, La séparation des pouvoirs ouvré jurisprudentielle. Sur la construction de l'État de droit postcommuniste, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- *Bosanquet B.*, The Philosophical Theory of the State, Batoche books Limited, Kitchener, Ontario, 2001.
- *Bousinesq J.*, La laicité française. Mémento juridique, Editions du Seuil, Paris, 1994.
- *Boutmy E.*, Études de droit constitutionnel: France, Angleterre, Etats-Unis, Armand Colin, Paris, 1923.
- *Braud Ph.*, Sociologie politique, L.G.D.J., Paris, 2000.
- *Bredin J.D.*, Sieyès-la clé de la revolution française, Fallois, Paris.
- *Brimo A.*, À propos de la tipologie des régimes constitutionnels dans les democraties occidentales contemporaines, Mélanges Cousinet, L.G.D.J., Paris, 1974.
- *Broesamble J.J.*, Reform and Reaction in Twentieth Century American Politics, Greenwood Press, New York, 1990; The Presidency in Transition, Center for the Study of the Presidency, vol. VI, no. 1/1989.
- *Brownlie I.* (ed.), Basic Documents on Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1981.
- *Brun H., Tremblay G.*, Droit constitutionnel, Ed. Yvon Blais, Quebec, 1990;
- *Burdeau G.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1977.
- *Burdeau G., Hamon F., Troper M.*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1997.
- *Burdeau G.*, Traité de science politique, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1966.
- *Burdeau G.*, Traité de science politique, vol. IV, L.G.D.J., Paris, 1969.
- *Burdeau G.*, Traité des sciences politiques, vol. II, L.G.D.J., Paris, 1967.

- *Cadart J.*, Institutiones politique et droit constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1999.
- *Cadart J.*, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1979.
- *Cadilhon Fr.* (coord.), La France, d'Ancien Regime. Textes et documents. 1484-1789, Press Universitaires de Bordeaux, Pressac, 2002.
- *Cadoux Ch.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Cujas, Paris, 1973.
- *Caird J.S.*, Impeachment, House of Commons Library, London, 2016.
- *Carre de Malberg R.*, Contribution générale a la théorie de l'État, vol. I, Sirey, Paris, 1920-1922.
- *Chagnolland D., Quermonne J.-L.*, Le gouvernement de la France sous la Ve République, Ed. Fayard, Paris, 1996.
- *Chagnollaud D.*, Droit constitutionnel contemporain, Sirey, Paris, 1999.
- *Chantebout B.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Armand Colin, Paris, 1999.
- *Chantebout B.*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995.
- *Chevallier J.*, L'État, Dalloz, Paris, 1999.
- *Chevallier J.J.*, Les grandes oeuvres politiques, Armand Colin, Paris, 1990.
- *Clem A.L.*, Congress. Powers. Processes and Politics, Brooks Cole Publishing Co., California, 1989.
- *Cohendet M.-A.*, Droit constitutionnel, Montchrestien, Paris, 2006.
- *Colas D.* (coord.), L'État de droit, P.U.F., Paris, 1987.
- *Colin A., Capitant H.*, Course élémentaire de droit français, Sirey, Paris, 1923.
- *Conac G., Maus D.* (coord.), L'exception d'inconstitutionnalité. Expériences étrangères. Situation française, Ed. STH, Paris.
- *Condorell O.*, Il Norme „Stato" in Machiavelli, Archivo Giuridico nr. 6/1923.
- *Constant B.*, Cours de politique constitutionnelle, Librairie de Guillaumin et Co, Paris, 1872.
- *Constantinesco V., Pierre-Caps S.*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2011.
- *d'Aquino T.*, Summa Theologica, vol. I, Encyclopedia Britanica, INC, Chicago, vol. I8, Chicago, 1993.
- *Dahl R.*, Democracy and its critics, Yale University, New Haven, 1989.
- *Dahl R.A.* (coord.), Political Opposition in Western Democraties, Yale, 1966.
- *Dahl R.A.*, Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1984.
- *Dareste*, Études d'histoire du droit, Sirey, Paris, 1889.
- *Debasch C., Bourdon J., Pontier J.M., Ricci J.C.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983.
- *Debbasch Ch., Bourdon J.-M., Pontier J.-C., Ricci J.-C.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001.
- *Debbasch Ch., Pontier J.-M.*, Introduction à la politique, Dalloz, Paris, 2000.
- *Decaumont F.*, La présidence de Georges Pompidou: essai sur le régime présidentialiste française, Economica, Paris, 1979.
- *Delpérée F.* (coord.), La Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994.
- *Delpérée F.*, Le Médiateur, Bruylant, Bruxelles, 1995.
- *Delsol C.M.*, Les idées politiques au XX-e siècle, P.U.F., Paris, 1987.
- *Delsol C.M.*, Les idees politiques au XX^émé^ siecle, R. Laffont, Paris, 1984.
- *Deumier P.*, Introduction générale au droit, LGDL, Paris, 2017.
- *Dicey A.V.*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Fund., Indianapolis, 1982.
- *Dinstein J.*, The Degree of self-rule of minorities on Unitarian and Federal States, Minorities in International Law.

- *Duguit L.*, Leçons de droit public general, Paris, 1926.
- *Duguit L.*, Manual de droit constitutionnel, Éditeur E. Boccard, Paris, 1923.
- *Duguit L.*, Traité de Droit constitutionnel, vol. I, Paris, 1927
- *Duguit L.*, Traité de Droit constitutionnel, vol. II, Fontemoing & Cie éditeurs, Paris, 1911.
- *Duguit L.*, Traité de droit constitutionnel, vol. III, Sirey, Paris, 1923.
- *Duhamel O.*, Droit constitutionnel et politique, Editions Du Seuil, Paris, 1994.
- *Duhamel O., Mény Y.*, Dictionaire constitutionnel, P.U.F., Paris, 1992.
- *Durkheim E.*, De la division du travail social, P.U.F., Paris, 1960.
- *Durkheim E.*, Les formes élémentaires de la vie religieuse, Paris, 1912.
- *Duverger M.*, Constitutions et documents politiques, P.U.F., Paris, 1992.
- *Duverger M.*, Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1988.
- *Duverger M.*, Le système politique français, P.U.F., Paris, 1996.
- *Duverger M.*, Les partis politiques, Armand Colin, Paris, 1964.
- *Duverger M.*, Sociologie de la politique, P.U.F., Paris, 1968.
- *Edwards G.C. III, Wayne S.J.*, Presidential Leadership, St. Martin's Press, New York, 1990.
- *Ehlke R.*, Congressional Access to Information from the Executive: A Legal Analysis, Congressional Research Service, Library of Congress, 10 martie 1986, Washington D.C.
- *Elgie R.*, Divided Government in Comparative Perspective, Oxford University Press, 2001.
- *Elgie R.*, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 1999.
- *Elgie R.*, Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance, Oxford University Press, 2011.
- *Ellul J.*, Le fondement théologique du droit, Paris, 1964.
- *Elster J.*, Psychologie politique, Les Editions de Minuit, Paris, 1990.
- *Enan M.A.*, Ibn Khaldun, His Life and Work, Sh. Muhammad Ashraf, Lahore, 1941.
- *Esmein A.*, Éleménts de droit constitutionnel français et comparè, Sirey, Paris, 1909.
- *Etioni A.*, The Active Society, The Free Press, New York, 1968.
- *Faug S.*, Étude sur les declarations des droits, Paris, 1939.
- *Favoreau L.* (coord.), Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999.
- *Favoreu L., Philip L.*, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, Sirey, Paris, 1995.
- *Fischer K.D.*, The Laws of the Salian Franks, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991.
- *Fisher L.*, Constitutional Conflicts Between Congress and the President, Princeton University Press, New Jersey, 1985.
- *Fleiner-Gerster T.*, La fonction et la position de région dans le système fédéraliste de la Confédération Suisse, în lucrarea Premières journée juridiques Iougoslavo-Suisse, Institute Suisse de droit compare, Zürich, 1983.
- *Forythe D.P.*, Humanitarian Politics, The Jons Hopkins University Press, London, 1977.
- *Fracheta G.*, Discorso della ragione di Stato, 1592.
- *Françoise L.*, Le problème de la définition du droit, Liege, 1978.
- *Ghunian A.Y. al* (coord.), Kuwait-Iraq Boundary Demarcation. Historical Rights and International Will, Center for Research and Studies on Kuwait, 1994.
- *Gicquel J.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1999.
- *Gicquel J., Hauriou A.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985.
- *Gilder G.*, Wealth and Poverty, Basic Books Inc. Publishers, New York, 1981.

- *Girard P.G.*, Manuel élémentaire de droit romain, Arthur Rousseau, Paris, 1911.
- *Glasson E.*, Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, vol. V, Paris, 1885.
- *Glasson E.-D., Tissier A.*, Traité théorétique et pratiqué d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile, tome I, Sirey, Paris, 1925.
- *Glennon M.J.*, Constitutional Diplomacy, Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- *Godechot J.*, Les constitutions de la France depuis 1789, Flammarion, Paris, 1995.
- *Goldsworthy J.*, The Sovereignity of Parliament. History and Philosophy, Clarendon Presas, Oxford, New York.
- *Gomien D.*, Short guide to the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 1991.
- *Grant W.*, Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain, Philip Allan, New York, 1993.
- *Greenberg D., Katz S.N., Oliviero M.B., Wheatley S.C.*, (editors), Constitutionalism and democracy: Transitions in the Contemporary Wordl, Oxford University Press, New York, 1993.
- *Grimm D.*, Constitutionalism. Past, Present and Future, Oxford University Press, New York, 2016.
- *Grousset R.*, Histoire des croisades et du royaume franc de Jérusalem, vol. I-III, Plon, Paris, 1934-1936.
- *Guchet Y.* (coord.), Les systemes politiques des pays de l'Union Européenne, Armand Colin, Paris, 1996.
- *Guchet Y.*, Les systèmes politiques des pays de l'Union Européene, Armand Colin, Paris, 1994.
- *Guizot F.*, Histoire de la Civilisation en France depuis la chute de l'Empire romain, tome II, Paris, 1830.
- *Hacker F.*, Terreur et terrorisme, Flammarion, Paris, 1976.
- *Hamilton A., Madison J., Jay J.*, The Federalist or the new Constitution, New York, E.P. Dutton Co. Inc., 1942.
- *Hamon F., Troper M.*, Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 2003.
- *Hamon L.*, Une République présidentielle? Institutions et vie politique de la France actuelle, vol. I, Bordas, Paris, 1977, p. 24.
- *Hannum H.*, Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights, Philadelphia, 1990.
- *Harris F.R., Haim P.L.*, America's Legislative Process; Congress and the State, Scott, Foresman and Co, Glenview, Illinois, 1983.
- *Hauriou A.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1968.
- *Hauriou M.*, Droit publique, Recueil Sirey, Paris, 1916.
- *Hauriou M.*, La théorie de l'institution et de la fondation, Sirey, Paris, 1925.
- *Hauriou M.*, Precis de Droit constitutionnel, Recueil Sirey, Paris, 1929.
- *Henderson E.F.*, Select Historical Documents od the Middle Age, George Bell and Sons, London, 1903.
- *Hermet G., Badie B., Birnbaum P., Braud P.*, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000.
- *Hobbes T.*, Leviathan, Marcel Girard, Paris, 1921.
- *Hulsl M.V.*, Le mandat parlementaire, Union interparlementaire, Geneve, 2000.
- *Iadecola G.*, Dirritto constituzionale italiano ed europeo, Editioni Laurus Robuffo, Roma, 1995.

- *István W.*, Harmaskönyve, Ed. Sándor Kolosvári, Kelemen Óvári, Flanklin-Társulat, Budapest, 1897.
- *Jewell M.E., Patterson S.C.*, The Legislative Process in the United States, Random House, New York, 1986.
- *Jouvenel B.*, Du Pouvoir, Librairie Hachett, Paris, 1972
- *Keane J., Paine T.*, A Political Life, New York, 1995.
- *Keefe W.J., Ogul M.S.*, The American Legislative Process. Congress and the States, Pretince Hall, Englewood Cliffs, New York, 1989.
- *Kelly D.R.*, The Human Measure, Social Though in the Western Legal Tradition, Harvard University Press, London, 1990.
- *Killian J.H.* (ed.), The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Library of Congress, Washington D.C., 1987.
- *Kinder J.P., McCracken S.*, Connaisssance du droit anglais, L.G.D.J., Paris, 1980.
- *Knapp B.*, La position des États fédères dans le système fédérativ en Suisse, în lucrarea Premières journées juridiques Iugoslavo-suisse, Lausanne, Institute suisse de droite comparée, Zürich, 1983.
- *Laferriere J.*, Manuel de Droit constitutionnel, Paris, 1947.
- *Lalumier P., Demichel A.*, Les régimes parlementaires europèens, P.U.F., Paris, 1978.
- *Lamarque G.*, Le lobbying, P.U.F., Paris, 1994.
- *Lapierre J.W.*, Essai sur le pouvoir politique, Ophrys, Nice, 1968.
- *Lapièrre J.W.*, L'analyse des systémes politiques, P.U.F., Paris, 1973.
- *Lapradelle A. De*, Cours de droit constitutionnel, A. Pedone, editeur, Paris, 1912.
- *Lasswell H., A.D. Kaplan*, Power and Society: A Framework for Political Inquiry, New Haven, Yale University Press.
- *Lauvaux Ph.*, Les grandes démocraties contemporaines, P.U.F., Paris, 1990.
- *Lavroff D.G.*, Le droit constitutionnel de la Ve République, Dalloz, Paris, 1997.
- *Le Bon G.*, La Revolution française et la Psychologie des Révolution, Flamarion, Paris, 1912.
- *Le Pourhiet A.-M.*, Droit constitutionnel, Economica, Paris, 2008.
- *Leclercq C.*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Librairies Techniques, Paris, 1979.
- *Leclercq Cl.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999.
- *Lee A.G.*, Crown Against Sickle, London, 1950.
- *Lee A.G.*, Crown Against Sickle, London, 1950.
- *Lenaerts K., Van Nuffel P.*, Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell, London, 2011.
- *Levasseur A.A.* (coord.), Droit des Etats-Unis, Dalloz, Paris, 1990.
- *Light P.C.*, Vice-Presidential Power, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984.
- *Lloyd D.*, The Idea of Law, Penguin Books, New York, 1991.
- *Locke J.*, Concerning Civil Government, Second Essay, Great Books of the Western World, vol. 33, Enciclopedia Britanică, Chicago, 1993.
- *Lowie R.H.*, The Origin of the State, New York, 1927.
- *Lundberg F.*, The Myth of Democracy, Carol Publishing Group, New York, 1989.
- *Lutz E.L, Hannam H., Bruke K.J.* (ed.), New Direction in Human Rights, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1989.
- *Macarel L.-A.*, Éléments de droit politique, Libraire de la Cour de Cassation, Paris, 1833.

- *Macridis R.* (ed.), Modern Political Systems. Europe, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1987.
- *Malaurie Ph., Aynes L.*, Introduction au droit, LGDJ, Paris, 2018.
- *Malberg C. de*, Contribution à la théorie générale de l'État, tome I, Sirey, Paris, 1922.
- *Mariana J.*, De Rege et regis institutione (1598);
- *Martin P.*, Les systémes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 1994.
- *Martin R., Martin J.*, Le troisième pouvoir, Presse des Editions CEF, NISA, 1989.
- *Marty G.*, La théorie de l'institution, La pensée du Doyen Hauriou et son influénce, Pédone, Paris, 1969.
- *Masclet J.-C., Valette J.-P.*, Droit constitutionnel et institutions politiques Dalloz, Paris, 1997.
- *Masselin J.*, Journal des États Généraux de France tenus à Tours en 1484 sous le regne de Charles VIII, Editeur Adhelm Bernier, Paris, 1835.
- *Mathieu B., Verpeaux M.*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2004.
- *Mathieu B., Verpeaux M.*, Les institutions politiques de la France, Armand Colin, Paris, 1992.
- *Mayo H.B.*, An introduction to Democratic Theory, Oxford University Press, New York, 1960.
- *Mc.Murty V.A.*, The President and the Budget Process: Expanded Impoundment and Item Veto Proposals, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., decembrie 1990.
- *McSweeney D., Zvespeo J.*, American Political Parties, Routledge, New York.
- *Mekhantar J.*, Droit constitutionnel, Ed. Eska, Paris, 1999.
- *Merry H.J.*, The Constitutional System, Praeger, New York, 1986.
- *Mesnard P.*, L'essor de la philosophie au XVI-e siecle, Paris, J. Vrin, 1977.
- *Michoud L.*, Théorie de la personnalité morale et son application au droit française, ed. 3, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1932.
- *Miller A.S.*, The President and Faithful Execution of the Laws, Vanderbilt Law Rewiew, vol. 40, nr. 2/1987.
- *Mirkine-Guertzevith B.*, Les constitutions de l'Europe, Sirey, Paris, 1930.
- *Morange J.*, Libertés publiques, P.U.F., Paris, 1985.
- *Mosca G.*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'à nos jours, Payot, Paris, 1936.
- *Mosca G.*, Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare, Loescher, 1884.
- *Murphy W.F., Fleming J.E., Harris W.F.*, American Constitutional Interpretation, Mineola, New York, 1986.
- *Naidu M.V.*, Alliances and Balance of Power. A search for conceptual Clarity, St. Martin's, New York, 1975.
- *Nelson H., Wust J.J.*, The Primary Sources of American Government, G.P. Pulman's Sons, New York, 1991.
- *Nelson R.H.*, The Primary Sources of American Government, G.P. Putnam'sons, New York, 1991.
- *Nemo P.*, Histoire des idées politiques aux temps modernes et contemporains, P.U.F., Paris, 2002.
- *Neustadt R.E.*, Presidential Power. The Politics of Leadership from FDR to Carter, J. Wiley & Sons Inc., New York 1980.
- *Neustadt R.E.*, Presidential Power. The Politics of Leadership from F.D.R. to Carter, J. Wiley & Sons, Inc., New York, 1980.

- *Nevins A., Commanger H.S.*, Histoire des Etates-Unis, Economica, Paris, 1989.
- *Nickels I.*, House and Senate Rules of Procedure: a Brief Comparison, Congressional Research Service, The Library of Congress, 18 ianuarie 1990.
- *Nizam al-Mulk*, Traité de gouvernement, Éditions Sinbad, Paris, 1984.
- *Nora P., Jordan D.P.* (coord.), Rethinking France. Lex lieux de mémoire, The University of Chicago, Chicago, 2001.
- *Occam W.*, Tractatus potestatis ecclesiae.
- *Olson D.M.*, The Legislative Process: A Comparative Approach, Harper and Row Publishers, New York, 1980.
- *Orlando V.E.*, Principes de droit public et constitutionnel, Paris, 1902.
- *Ory P.* (coord.), Nouvelle histoire des idées politiques, Hachette, Paris, 1987.
- *Pactet P.*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999.
- *Pactet P.*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Ed. Masson, Paris, 1983.
- *Pactet P., Melin- Soucramanien F.*, Droit constitutionnel, Sirey, Paris, 2007.
- *Parson T.*, Politics and Social Structure, New York, 1969.
- *Pernice I.*, Fondements du droit constitutionnel européen, Institut de Droit Constitutionnel Européen de l'Université Humboldt, Berlin, 2002.
- *Petit B.*, Introduction générale au droit, P.U.F., Grenoble, 2006.
- *Pettason J.W.*, Understanding the Constitution, Holt, Rinehart and Wiston, New York, 1982.
- *Planiol M.*, Traité élémentaire du droit civil, vol. I, Paris, 1925.
- *Plano J.C., Greenberg M.*, The American Political Dictionary, The Dreyden Press, Hinsdale, Illinois, 1976.
- *Ponton G., Gill P.*, Introduction to politics, Blackwell, Oxford, 1988.
- *Portelli H.*, Les régimes politiques européens, Librarie Generale Française, Paris, 1994.
- *Poulat E.*, La République et les religions, La Croix, Paris, 12 februarie, 1993.
- *Pöyhönen J.* (ed.), An introduction to Finnish Law, Finnish Lawers Publishing, Helsinki, 1993.
- *Prelot M., Boulouis J.*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. Dalloz, Paris, 1980.
- *Prèlot M.*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1975.
- *Prélot M., Lescuyer G.*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1992.
- *Pritchett C.H.*, The American Constitution, McGraw-Hill Book Co, New York, 1977.
- *Prizel I.*, National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine, Cambridge, University Press, 1998.
- *Puget H.*, Les institutions administratives étrangères, Dalloz, Paris, 1969.
- *Pyle C.H., Pious R.M.*, The President, Congress and the Constitution, Free Press, New York, 1984.
- *Quemonne J.L.*, Le governement de la France sous la V^{éme} Republique, Dalloz, Paris, 1983.
- *Quermonne J.-L.*, Les regimes politiques occidentaux, Editions du Seuil, Paris, 1994.
- *R. Elgie, S. Moestrup*, Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Study, Routledge, London, 2007.
- *Renard G.*, La theorie de l'institution, Sirey, Paris, 1993.
- *Reuter P.*, Droit international public, P.U.F., Paris, 1976.
- *Rials S.*, Supraconstitutionnalité et systématicité du Droit, în Archives de philosophie du Droit, vol. XXXI, Sirey, Paris, 1986.

- *Rials St.*, Supraconstitutionnalité et systématicité du Droit, Archives de philosophie du Droit, tome 31, Sirey, Paris.
- *Rideau J.*, Droit institutionnel de l'Union et des Communautes Européennes, L.G.D.J., Paris, 1999.
- *Rigaudiere A.*, Introduction historique à l'Étude du Droit et des Institutions, Economica, Paris, 2001.
- *Ripley R.B.*, Congress-Process and Policy, W.W. Norton and Co., New York, 1988.
- *Robert J.*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Ed. Montchrestien, Paris, 1993.
- *Robert J., Duffar J.*, Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, Paris, 1999
- *Rossiter C.*, The American Presidency, Time Reading Program, New York, 1963.
- *Rotunda R.D., Nowak J.E., Young J.N.*, Treatise on Constitutional Law. Substance and Procedure, vol. I, West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1986.
- *Rouland N.*, Anthropologie juridique, P.U.F., Paris, 1988.
- *Rouland N.*, Introduction historique au droit, P.U.F., Paris, 1988.
- *Rousseau D.*, Droit contentieux constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1990.
- *Rousseau D.*, La justice constitutionnelle en Europe, Montchrestien, Paris, 1998.
- *Rusch B.E.*, Martin S., Cheibule, edit. Parliaments and Government Formation, Oxford University Presss, New York, 2015.
- *Russell B.*, Political Ideals, Barns and Noble, New York, 1963.
- *Salisbury J. de*, Polycraticus sive de nugis curialium et vestigiis philosoforum (1159).
- *Schlesinger Jr. A.M.*, The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Co., Boston, 1990.
- *Schmitt C.*, Théorie de la Constitution, P.U.F., Paris, 1993.
- *Schumpeter J.A.*, Capitalism, Socialism, Democracy, Harper and Row, New York, 1950.
- *Schutze R.*, European Constitutional Law, Cambridge University Press, 2015.
- *Scot Ferguson W.*, Greek Imperialism, London, 1913.
- *Seiler D.L.*, La politique comparée, Armand Colin, Paris, 1982.
- *Seiler D.L.*, Les partis politiques, Armand Colin, Paris, 2000.
- *Seligman A.*, The Idea of Civil Society, The Free Press, New York, 1992.
- *Serbyshire J.D., Derbyshire I.*, Politics in Britain from Challaghan to Thatcher, Chambers, 1990.
- *Shampansky J.R.*, The Pocket Veto: A Legal Analysis, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington D.C., 1990.
- *Sieyés E.J.*, Qu'est-ce que le Tiers Etat? (1789), Flammarion, Paris, 1988.
- *Skocpol T.*, States and Social Revolutions, Cambridge, University Press, London, 1984.
- *Smith S.S., Deering C.J.*, Committees in Congress, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1990.
- *Smith S.S., Deering C.J., Committees in Congress*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1990.
- *Steinberger P.J.*, The Idea of the State, Cambridge, University Press, New York, 2004.
- *Steinbergere H.*, Modèles de juridiction constitutionnelle (Deuxième Rapport intérimaire), Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit, 1991.
- *Story J.*, Commentaries on the Constitution of the United States.
- *Stourdza A.*, L'Europe Orientale et le role du Maurocordato, 1660-1830, Plon, Paris, 1913.
- *Sueur P.*, Histoire du droit public français, XV^{émé}-XVIII^{émé} siecle, P.U.F., Paris, 1992, vol. I.
- *Sumner W.G.*, Folkways: A study of the sociological importance of usages, manners, customs and morals, Ginn and Co, Boston, 1906.

- *Sundaquist J.L.*, Constitutional Reform and Efective Government, The Brookings Institution, Washington D.C., 1980;
- *Swindler W.F.* (ed.), Sources and Documents of the United States Constitutions, 1975.
- *Tche-Hao T.*, Les institutions chinoises et la Constitution de 1978, în Notes et Études Documentaires, La Documentation française nr. 4501, 4502/1979.
- *Terre Fr.*, Introduction générale au droit, Dalloz, Paris, 1991.
- *Tillman-Timon A.*, Les influences étrangères sur le droit constitutionnel Roumain, Paris, 1946.
- *Timbal P.C.*, *Castaldo A.*, Histoire des institutions publiques et des faits sociaux, Dalloz, Paris, 1990.
- *Toch H.*, Essentials of British Constitution and Government, Cassel, London, 1983.
- *Touchard J.*, Historie des idées politiques, 1 – Des origines au XVIIIe siècle, P.U.F. Paris, 1978.
- *Tribe L.H.*, American Constitutional Law, Mineola, New York, 1988.
- *Tricot B., Lebel R.H.*, Les institutions politiques françaises, Dalloz, Paris, 1985.
- *Tsunada R., de Barz Th., Keene D.*, Sources of the Japan Tradition, Columbia University, New York, 1958, vol. I.
- *Turpin D.*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2007.
- *Vergne A.*, La notion de constitution d'après les cours et assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789), De Boccard, Paris, 2006.
- *Verpeaux B.*, Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2004.
- *Verpeaux M.*, Droit constitutionnel français, Paris, 2015.
- *Verpeaux M.*, Manuel de droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 2010.
- *Wattenberg M.P.*, The Decline of American Political Parties, 1952-1988, Harvard University Press, Cambridge, 1990.
- *Weber L.*, L'État, acteur économicque, Economica, Geneve, 1991.
- *Weber M.*, Economie et Societe, vol. I, Plon, Paris, 1971.
- *Weber M.*, Sociologie du droit, P.U.F., Paris, 1986.
- *Weil P.*, Le droit administratif, P.U.F., Paris, 1989.
- *Werbőczi Is.*, Opus Tripartitum iuris consuetudinarii inclyti regni Hungariae, Ed. Sandor Kolozsvári, Kelemen Óvári, Budapesta, 1897, Praefatio auctoris.
- *Wertenschlag R.*, Les rapports entre L'État central el les états fédères dans le domaine de la législation, des finances et de l'administration publique en Suisse, Institute Suisse de droite comparé, Zürich, 1986.
- *Willems P.*, Le droit public romain depuis l'origine de Rome jusqu'à Constantin Le Grand, Louvain, Paris, 1872.
- *Willetts P.* (coord.), Presure Groups in the Global System, Frances Pinter, New York, 1982.
- *Williamson A.*, *Paine T.*, His Life, Work and Times, St.Martin's New York, 1973.

B. Studii, articole de specialitate etc.

- *Aranson P.H., Gellhorn E., Robinson G.O.*, A Theory of Legislative Delegation, Cornell Law Review nr. 6/1983.
- *Arné S.*, Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 2/1993.
- *Arnold R.*, L'election et les compétences du President federal allemand, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 2/1995.

- *Baubérot J.*, La laicité. Evolutions et enjeux, Probleme politiques et sociaux, La Documentation Française, nr. 768, 7 iunie 1996.
- *Beaud O.*, L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État, Jus Politicum nr. 3/2009.
- *Bénoit F.P.*, Montesquieu inspirateur des Jacobins, Revue du droit public et de la science politique en France et à la l'étranger nr. 1/1995.
- *Benoit-Rohmer F.*, Les langues officielles de la France, Revue française de droit constitutionnel nr. 45/2001.
- *Bizeau J.P.*, Pluralisme et democratie, Revue de droit publique et de la science politique en France et à l'étranger nr. 2/1993.
- *Bon P.*, Le constitutionalisation du droit espagnol, Revue française de droit constitutionnel nr. 5/1991.
- *Botiveau B.* (coord.), La Palestine d'Oslo: les avatars d'une construction nationale, La Documentation Française, nr. 161/1998.
- *Bourdon J.*, Les Assemblées parlementaires sous la Veme République, Notes et Etudes Documentaries, nr. 4463-4464/1978.
- *Breton J.M.*, L'Etat et la légalité: contribution à une dialectique de la democratie (l'exemple français), Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 3/1997.
- *Brody M.*, Congress, the President and federal equal employment policy making: a problem in separation of power, Boston University Law Review nr. 2/1980.
- *Busk L.*, The History and Development of the Institution of Ombudsmans, The Danish Ombudsman.
- *Carcassonne G.*, La resistance de l'Assemblée Nationale a l'abaissement de son role, Revue française de science politique nr. 4-5/1984.
- *Catsiapsi J.*, Le Grèce – dixième membre des Communautés Européennes, Notes et Études Documentaires nr. 4593/1980.
- *Champion F.*, Entre laicisation et sécularisation. Des rapports Eglise-Etat dans l'Europe communantaire, Le Debat nr. 77/1993, Gallimard, Paris.
- *Dahl R.A.*, „The Concept of Power", Behavioral Science nr. 2/1957.
- *Darnoux R.*, Lex techniques de dèmocratie semi-directe sous la V^{émé} Rèpublique, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 2/1995.
- *Duffar J.*, La protection internationale des droits des minorités religieuses, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 6/1995.
- *Esplugas P.*, L'interdiction des partis politiques, Revue française de droit constitutionnel nr. 36/1998.
- *Favoreu L.*, Le Droit constitutionnel, droit de la constitution et constitution du droit, Revue française de droit constitutionnel nr. 1/1990.
- *Genet J.-Ph.*, La Genése de l' État Moderne, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, vol.18, 1997.
- *Gilbert G.*, The Council of Europe and Minority Rights, Human Rights Quaterly no. 1/1996.
- *Giuly S.*, Le statut de l'opposition en Europe, Notes et Études Documentaires nr. 4585-4586/24 septembrie 1980.
- *Goldsmitch R.I.*., Ins. V. Chadha and the Nondelegation Doctrine: a Speculation, Syracuse Law Review, vol. XXXV, nr. 2/1984.
- *Jobat J.-Ch.*, La notion de Constitution chez Aristotel, Revue française de droit constitutionnel nr. 65/2006.

- *Krent H.J.*, Separating the strands in separation of powers controversies, Virginia Law Review nr. 7/1987.
- *Krulic B.*, La nation, une idée dépassée?, Problèmes politiques et sociaux nr. 832/1999.
- *Kurland P.B.*, The rise and fall of the „Doctrine" of Separation of Powers, Michigan Law Review nr. 3/1986.
- *Lagi S.*, Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918-1929), Co-herencia, vol. 9, nr. 16/2012.
- *Lavroff D.G.*, Les institutions politiques de l'Espagne, Notes et Études Documentaires, anul nr. 4629-4630.
- *Lavroff D.G.*, Les institutions politiques de l'Espagne. Constitution du 29 décembre 1978, Notes et Études Documentaries nr. 4629-4630/1981.
- *Legeais R.*, L'influence de la Constitution sur le droit privée, Revue internationale de droit comparé, 1982.
- Les assies de Jérusalim, Recueil des ouvrages de jurisprudence, vol. I-III, Paris, 1841-1843.
- *Levi E.H.*, Some aspects of separation of powers, Columbia Law Review nr. 3/1976.
- *Lowi Th.J.*, Delegation of Powers to Administrative Agencies, The American University Law Review nr. 2/1987;
- *Luchaire F.*, La souverainete, Revue française de droit constitutionnel, no. 43/2000.
- *Marcou G.*, L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de unification, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranges nr. 4/1995.
- *Marie N.*, CEI: où en est l'Etat de droit?, Problèmes politiques et sociaux nr. 821 din 14 mai 1999.
- *Massot J.*, La Présidence de la République en France, Notes et Études Documentaires nr. 4343-4347 din 21 decembrie 1976.
- *Mazzega D., Musitelli J.*, L'organisation régionale en Italie, Notes et Études Documentaires nr. 4553-4554, 1980.
- *Mercuzot B.*, La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire au droit constitutionnel, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 3/1995.
- *Mestre A.*, La separation des pouvoirs dans l'Église catholique, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 5/1996.
- *Michalon T.*, A la recherche de la légitimité de l'Etat, Revue française de droit constitutionnel, nr. 34/1998.
- *Munier C.*, Les doctrines de l'Eglise ancienne, Revue des Sciences Religieuse nr. 1/1988.
- *Palan Y.*, L'évolution du statut des personnels des Assemblées Nationale, Revue française de droit constitutionnel nr. 34/1998.
- *Quermonne J.-L.*, L'émergence d'un droit constitutionnel européen, Revue internationale de droit comparé nr. 2/2006.
- *Renan E.*, Qu'est-ce qu'une Nation?, Conference prononcée le 11 mars 1882 a la Sorbonn, (*http: II lexilogos.com/document/renan.nation.htm*).
- *Richard P.*, La loi – cadre sur la protection des minorités linguisticues historiques en Italie: entre sincérité et opportunité, Revue française de droit constitutionnel nr. 45/2001.
- *Sargentich Th.O.*, The Contemporary Debate about Legislative-Executive Separation of Powers, Cornell Law Review nr. 3/1987.
- *Schoenbrod D.*, The Delegation Doctrine: Could the Court Give it Substance, în Michigan Law Review, vol. 83, nr. 5/1985.

- *Steinberg H.*, Le controle de constitutionnalite, Documents d'études, La documentation Francaise nr. 1-15, nr. 1-16/1987.
- *Tanguy Y.*, L'institution dans l'oeuvre de Maurice Hauriou. Actualité d'une doctrine, în Revue du droit public nr. 1/1991.

III. Documente, rapoarte, dicționare

- Activitatea Corpurilor Legiuitoare și Guvernului de la ianuarie 1922 la 27 martie 1926, „Cartea Românească" S.A., București, 1926.
- Ante-proiect de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc, Tipografia „Viața Românească", București, 1922.
- Assises du Royaume de Jérusalem, (Textes francais et italien), publiées sur un manuscrit tire de la bibliothèque de Saint-Marc de Venise, tom. I, part. I, Paris, 1839.
- Austrian Parliament, *Parliamentary Minority Rights – Final Comparative Survey* (ECPRD Request no 757/2007); Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1601/2008, *Linii directoare privind drepturile și responsabilitățile opoziției în cadrul unui parlament democratic.*
- Biblia sau Sfânta Scriptură, Ed. Institutului Biblic și de Misiune al Bisericii Ortodoxe Române, București, 2001.
- *Colectiv*, Dicționar de psihologie socială, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981.
- *Colectiv*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de Teorie Socială, București, 2001.
- Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Raport despre tratamentul preferențial al minorităților naționale de către statul înrudit, Strasbourg, 22 octombrie 2001.
- Commision Europeenne pour la democratie par le droit (Commission de Venice), Avis no 345/2005, Strasbourg, la 25 octombre 2005.
- Commission Européenne pour la Democratie par le Droit (Commission de Venise), Liste des criteres de la l' État de Droit, Venise, adoptée par la Commission de Venise a sa 106e session plenier, Venise, 11-12 mars 2016.
- Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), Rapport sur L'Étendue et la levée des immunitiés parlamentaires, adopté par la Commission de Venise, 21-22 mars 2014, CDL-AD(2014)011 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e*]; *Hardt S.*, Parliamentary Immunity. A Comprehesive Study of the States of Parliamentary Immunities of the United Kingdom, France and Netherlandes in an European Context (*https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1439730/guid-55b44d63-b482-4e81-b66e-cfc1a4cef467-ASSET1.0*).
- Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), Rapport sur l'Independance du système judiciare, Partea I: l'Independance des juges, adopté par la Commission de Venice, 12-13 martie 2010, CDL-AD(2010)004 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-f*];
- Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II - le ministère public, CDL-AD(2010)040 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-f*].
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission du Règlement et des immunités, Séminaire sur *„Le role de l'opposition dans un parlament democratique"*,

Stockholm, 10 décembre 2004, Étude prepare sur la base de réponses à un questionnaire par M. Yves Zimmermann, Expert consultant;
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, resolution 1601 (2008) – *Lignes directrices procedurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique* (texte adopté par l'Assemblée le 23 janvier 2008).
- Corpus des oeuvers de philosophie en langue francaise, Fayard, Paris, 1987.
- Corpus Juris Civilis, Academicum Parisiense, Lutetiae Parisiorum, Paris, 1888.
- Council of Europe, The Role of the Constitutional Court in the consolidation of the Rule of Law, Strasbourg, 20 mai 1994.
- Curtea Constituţională. Culegere de decizii şi hotărâri, 1992-1993, Ed. RAMO, Bucureşti 1994.
- Dictionnaire d'histoire économique de 1800 à nos jours, Les grandes puissances. Les grands thèmes, Hatier, Paris, 1987.
- Dicţionar de filozofie, Ed. Politică, Bucureşti, 1978.
- Dicţionar de psihologie socială, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981.
- Dicţionar explicativ al limbii române, Ed. Gunivas, Chişinău, 2007.
- Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975.
- Documents of the Pre-constitutional Period (Guide of U.S. Congress), Library of Congress, Washington D.C., 1987.
- Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de Teorie Socială, Bucureşti, 2001.
- Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de teorie socială, Bucureşti, 2001.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Possible Reform of the Ombudsman Institution în Kazakhstan, CDL-AD(2007)020, (*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)020-e*).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova, CDL-AD(2015)017, (*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/ default.aspx?pdffile= CDL-REF(2015)018-e*).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Comments on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-DEM (2010)0014 [*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e*].
- Gândirea politică ieri şi azi, Institutul pentru Teorie Socială, Bucureşti, 2000.
- Geneza Constituţiei României. 1991, Lucrările Adunării constituanre, regia autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1998.
- Guide of U.S. Congress, Washington D.C., 1986.
- Le lobbying. Strategies et techniques d'intervention, Les Éditions d'organisation, 1994.
- Les Constitutions de la France depuis 1789, Flamarion, Paris, 1995.
- *McLean L.* (coord.), Dicţionar de politică, Ed. Univers enciclopedic, Bucureşti, 2001.
- Memoriile Regelui Carol I al României, vol. I, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992.
- Mica enciclopedie de politologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977.
- *Miller D.* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000.
- *Moser H.H.*, Funcţionarea democratică a parlamentelor, proiect de raport prezentat Comisiei pentru relaţii parlamentare şi publice a Adunării parlamentare a Consiliului Europei, Strasbourg, 19 septembrie 1997.

- *Noi abordări ale problemei palestiniene în contextul internațional actual*, octombrie 2001, DIP, Camera Deputaților.
- Oxford, Dicționar de filozofie, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1999.
- *Planul de pace pentru Orientul Mijlociu („Foaia de Parcurs")* DIP – Camera Deputaților, 2003.
- Raportul Comisiei de la Veneția intitulat *Rule of Law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2014) (*https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)001-f*).
- Réorganiser l'executif américain, Problemes Politiques et sociaux, La Documentation Française nr. 415 din 22 mai 1981.
- Sénat française: *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne: une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat* – Rapport d'information no. 418 (2006-2007) de M.M. Patrice Gelard et J.Cl. Peyronnet, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, depose le 25 julliet 2007.
- *Shafritz J.M.*, Dictionary of American Government and Politics, Dorsey Press, Chicago, 1988.
- Statul social (dezbatere), Societate și cultură nr. 6/1996.
- Strategic Defence Initiative: The First Five Years (A Conference Report), The Institute for Foreign Policy Analysis, Washington D.C., 1988.
- Studiul Documentar „Opoziția Parlamentară", Camera Deputaților, Departamentul Studii Parlamentare și Drept Comunitar, Direcția Studii și Documente Legislative, 2009: Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Lignes directrices procedurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlament démocratique*, rapport de la Commission du Reglement et des immunités, Rapporteur: M. Karim Van Overmeire, Belgique, Doc 11465 rev., 3 janvier 2008.
- Studiul documentar *Aspecte juridice privind „Legea maghiarilor", relevante în Raportul Comisiei de la Veneția*, nr. 288, 1 noiembrie 2001, DIP – Camera Deputaților.
- *Ștef F.*, Dicționar de expresii juridice latine, Ed. Oscar Print, București, 1995.
- The Danish Ombudsman, DJOF Publishing, Copenhagen, 1995.
- The National Ombudsman of the Netherlands, Annual Report 1992, Haga, aprilie 1993; The Swedish Parliamentary Ombudsman, Report for the period July I 1990 to June 30 1992.
- The North Atlantic Treaty Organisation. Facts and Figures, NATO, Brussels, 1989.
- Washington D.C., 1989, The Future of NATO Forces (A Transatlantic Conference), Washington D.C., 1986, Change in Europe and the Emergence of New Strategic Priorities: Restructuring Security Arrangements European Security, Cernin Palace, Prague, 1991.
- Învățăturile lui Neagoe Basarab către fiul său Theodosie, Ed. Roza Vânturilor, București, 1996.

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Index alfabetic*

Abolirea monarhiei 836
abrogare 287, 1315
abuz de drept 971
abrogare explicită 1315
acord internaţional 202, 1196
acordarea cetăţeniei la cerere 878, 880
act
- administrativ 175, 201, 321, 743, 985, 986, 988, 989, 990, 991, 1150, 1238
- de suveranitate 334, 659, 868, 895, 1151, 1288
- internaţional 717, 887, 888
- juridic 249, 327, 460, 1053, 1114, 1133, 1142, 1145, 1154, 1155, 1234
- al Guvernului 57, 605, 1124, 1149
actele juridice ale Preşedintelui 1234
aderare 886, 952, 1359
administraţie publică 1062, 1288
adoptarea legilor 298, 306, 359, 383, 503, 641, 888, 1078, 1085, 1100
adopţia 23, 880
Adunare Constituantă 245, 248, 258, 260, 271, 611, 734, 759, 765, 767, 768, 784, 786, 787, 789, 799, 841, 953, 1300
agresiune armată 1128, 1209
alegerea Camerelor 1041
alegeri 49, 114, 117, 118, 157, 158, 163, 179, 231, 257, 259, 260, 264, 265, 332, 339, 400, 407, 408, 416, 417, 444, 467, 476, 479, 482, 483, 519, 528, 540, 555, 566, 583, 585, 602, 607, 616, 620, 623, 626, 639, 647, 657, 662, 680, 712, 719, 731, 748, 764, 768, 775, 778, 780, 789, 794, 803, 814, 815, 816, 841, 914, 915, 916, 917, 952, 1018, 1021, 1022, 1023, 1024, 1025, 1026, 1027, 1029, 1031, 1032, 1034, 1039, 1040, 1041, 1042, 1044, 1045, 1068, 1071, 1080, 1126, 1163, 1170, 1173,1206, 1211, 1215, 1223, 1230, 1241, 1243
amendament 274, 382, 536, 821, 848, 868, 870, 987, 998, 1063, 1098, 1102, 1104, 1110, 1111, 1167, 1287
apartenenţă etnică 861
apartenenţă politică 847, 879
apărarea ţării 444, 993, 999, 1201, 1209
asociaţii profesionale 517
asociaţii şi fundaţii 448
asistenţa judiciară 979
atribut al statului 802
autocraţie 103
autodeterminare 311, 590, 732, 733, 843, 850, 926
autonomie locală 42, 105, 145, 180, 181, 184, 187, 361, 591, 596, 612, 735
autonomie teritorială 734
autoritate
- deliberativă 80
- executivă 145
- publică 6, 67, 70, 78, 128, 157, 201, 245, 278, 283, 287, 289, 321, 352, 360, 369, 417, 423, 424, 460, 472, 670, 678, 816, 830, 871, 887, 944, 970, 981, 985, 986, 988, 989, 990, 1002, 1003, 1004, 1017, 1038, 1070, 1083, 1089, 1125, 1126, 1169, 1173, 1180, 1182, 1184, 1196, 1200, 1221, 1223, 1238, 1253, 1269, 1270, 1272, 1273, 1276, 1277, 1278, 1279, 1280, 1286, 1293, 1296, 1303, 1304, 1312, 1316, 1322, 1325, 1336, 1339, 1340, 1341
Autoritatea Electorală Permanentă 1019, 1020, 1024, 1025, 1034
aviz 1063, 1105, 1106, 1107, 1108, 1109, 1130, 1198, 1270, 1279, 1303, 1318, 1327, 1330, 1344, 1346, 1347, 1348, 1349, 1359
aviz consultativ 1198, 1303, 1344, 1347

* Cifrele aldine fac trimitere la numărul de pagină.

EUROPEAN UNIVERSITY LIBRARY

Avocatul Poporului 265, 322, 516, 894, 917, 923, 957, 989, 996, 1001, 1002, 1003, 1004, 1005, 1085, 1087, 1127, 1141, 1170, 1171, 1174, 1229, 1269, 1302, 1310, 1322, 1324, 1333, 1336, 1337, 1348, 1354, 1359

Binele comun 35, 37, 89, 228, 995
bicameralism 340, 1013, 1014, 1015, 1385
bipartidism 413
bună vecinătate 153, 810, 884
bună-credință 153, 810, 884, 885, 980, 993, 999, 1016, 1202

Cameră decizională 1074, 1097, 1098, 1112
cameră legislativă 402, 615, 1016, 1337, 1357
caracter național 144, 387, 659, 801
catch all party 519
caracter național 144, 387, 659
caracterele statului 799, 801, 802
Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene 811
cererea de acordare a cetățeniei 881
cetățean străin 864, 880, 883
cetățenia copilului 881
cetățenie 105, 128, 146, 147, 148, 153, 167, 194, 315, 316, 317, 319, 320, 569, 777, 804, 805, 807, 867, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 909, 917
comisia constituțională 306
Comisia de la Veneția 153
comisii
- comune 683, 1060, 1061, 1065, 1066, 1135, 1222
- de anchetă 401, 452, 623, 626, 661, 683, 687, 1060, 1065, 1066, 1117, 1134, 1227
- de mediere 341
- permanente 341, 623, 624, 744, 1060, 1061, 1062, 1065, 1068, 1097, 1099, 1103, 1108, 1134
- speciale 341, 601, 615, 1058, 1060, 1064, 1065, 1068, 1134, 1155

constituție scrisă 214, 238, 240, 241, 244, 264, 466, 473, 632, 700
constituție cutumiară 232, 263
Constituția Cărvunarilor 446, 826
Constituția din 1866 722, 730, 731, 934, 956, 983, 1189
Constituția din 1923 730, 741, 934
Constituția din 1938 934
Constituția din 1948 935, 983
Constituția din 1952 983
Constituția din 1965 918, 935, 983, 1189
Constituția din 1991 1265
control *a priori* 1106
control al constituționalității legilor 298
conflict juridic de natură constituțională 1106, 1108, 1136, 1170, 1174, 1175, 1189, 1194, 1199, 1200, 1210, 1216, 1234, 1238, 1245, 1248, 1249, 1250, 1261, 1273, 1338, 1339, 1340, 1341, 1342, 1355
consilier local 852
Consiliul Superior al Magistraturii 347, 350, 616, 1091, 1097, 1105, 1244, 1247, 1254, 1255, 1260, 1264, 1267, 1268, 1269, 1312, 1313, 1354
constituționalitatea partidelor politice 1323
consultare referendară 1199
consultarea Guvernului 1200, 1233
control cetățenesc 131, 183, 384, 425, 474, 489, 566, 840, 847
control de constituționalitate 1197, 1307, 1325, 1347
controlul constituționalității legilor 286, 287, 290, 295, 298, 303, 306, 321, 628, 660, 666, 703, 813, 1270, 1303, 1326
controlul constituționalității tratatelor 1358
control de legalitate 302, 1304
control parlamentar 70, 321, 343, 399, 402, 404, 410, 415, 450, 617, 625, 1054, 1065, 1066, 1076, 1084, 1117, 1120, 1121, 1124, 1126, 1127, 1128, 1133, 1134, 1135, 1138, 1140, 1150, 1160, 1185, 1193, 1211, 1327
control preventiv 288, 297, 305
control ulterior 297
corp electoral 282, 283, 476, 730, 840, 1017, 1220
cultele religioase 431, 448, 788, 933, 937, 940, 1125, 1217
Curtea Constituțională 66, 70, 265, 283, 285, 307, 308, 379, 394, 516, 570, 616, 617, 790, 795, 830, 873, 908, 975, 979, 980, 1004, 1038, 1040, 1045, 1046, 1049, 1052, 1053, 1059, 1070, 1076, 1085,

1090, 1091, 1092, 1098, 1113, 1115, 1120, 1125, 1134, 1138, 1139, 1142, 1143, 1150, 1154, 1164, 1165, 1174, 1179, 1180, 1181, 1182, 1198, 1199, 1201, 1205, 1206, 1207, 1213, 1216, 1217, 1222, 1223, 1228, 1229, 1240, 1241, 1243, 1269, 1270, 1271, 1272, 1273, 1274, 1276, 1277, 1279, 1280, 1281, 1283, 1286, 1290, 1292, 1295, 1296, 1301, 1302, 1303, 1304, 1305, 1307, 1308, 1309, 1310, 1311, 1312, 1313, 1314, 1315, 1316, 1317, 1318, 1319, 1320, 1321, 1322, 1323, 1324, 1325, 1326, 1328, 1330, 1331, 1333, 1334, 1335, 1336, 1339, 1341, 1342, 1343, 1344, 1346, 1347, 1348, 1350, 1351, 1352, 1353, 1354, 1355, 1357, 1358, 1359, 1360
Curtea de Conturi 1105, 1174, 1199, 1269
cvorum 601, 672, 1051, 1078, 1079

Declaraţia Universală a Drepturilor Omului 312, 975
declaraţiile de drepturi 278, 405

delegare legislativă 204, 1148, 1152
demiterea Preşedintelui 407, 1101, 1139, 1220, 1222, 1223, 1230
demnitatea omului 56, 217, 795, 800, 803, 818, 819, 820, 823, 828
demnităţi publice 256, 877, 1172, 1212, 1300
democraţie 59, 60, 61, 78, 80, 100, 105, 112, 122, 123, 162, 163, 164, 165, 183, 278, 311, 331, 362, 423, 462, 463, 470, 473, 475, 476, 477, 509, 544, 545, 546, 547, 557, 559, 561, 562, 566, 584, 585, 612, 630, 717, 723, 763, 768, 782, 815, 816, 826, 827, 840, 842, 847, 855, 857
democraţie directă 815
democraţie participativă 857
democraţie reprezentativă 100, 477, 816
demos 856
depunerea jurământului 399, 756, 1041, 1068, 1081, 1207, 1215, 1239
descentralizare 105, 150, 170, 174, 175, 176, 182, 183, 186, 807, 845
descentralizare teritorială 175
dezbatere parlamentară 401, 624, 1121
dialog social 259
discriminare 113, 127, 180, 312, 349, 350, 794, 804, 806, 819, 842, 848, 850, 852, 868, 872, 875, 893, 907, 935, 941, 950, 957, 1032, 1185, 1248
dizolvarea parlamentului 398, 607
dizolvarea Parlamentului 382, 400, 455, 652, 660, 1074, 1129
documente preconstituţionale 502
dovada cetăţeniei 883
drapel 941
drept de veto 294, 394, 602, 633, 709, 712, 718
drept european 23, 928, 941, 966, 985
drept internaţional 136, 138, 139, 140, 143, 153, 167, 210, 334, 807, 809, 811, 843, 875, 885
dreptul cetăţenilor 311, 476, 479, 494, 585, 918, 1097, 1101
dreptul de asociere 274, 319, 471, 524, 533, 868, 870, 909, 953, 954, 955, 956, 1008, 1096
dreptul de proprietate 23, 136, 141, 242, 309, 709, 909, 911, 912, 1097
dreptul de vot 118, 436, 480, 481, 678, 728, 769, 913, 915, 916, 1020, 1021, 1112, 1161
dreptul la apărare 319, 346, 709, 814, 889, 972, 975, 976, 977, 978, 979, 980
dreptul la căsătorie 909, 958
dreptul la grevă 310, 319, 533, 565, 891, 909
dreptul la identitate 852, 853, 854, 858, 864, 868, 925
dreptul la informaţie 319, 909
dreptul la integritate fizică 958, 959
dreptul la integritate psihică 959
dreptul la învăţătură 278, 319, 908, 909, 912
dreptul la moştenire 319
dreptul la un mediu sănătos 311
dreptul la un proces echitabil 346
dreptul la un nivel de trai decent 891, 909
dreptul la viaţă 48, 311, 319, 909
dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică 319, 1097
drepturi electorale 477, 916
drepturi fundamentale 48, 316, 317, 324, 579, 939, 971, 979
dublă cetăţenie 147, 878, 907, 917

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
D R E P T

Echipa guvernamentală 161, 408, 1137
egalitate 22, 51, 59, 78, 137, 194, 205, 242, 315, 337, 487, 500, 546, 558, 561, 578, 585, 587, 614, 669, 708, 842, 853, 855, 859, 868, 871, 872, 873, 977, 1062, 1067, 1354
exclusivism național 804
executiv 14, 183, 201, 206, 207, 270, 307, 336, 337, 338, 339, 341, 387, 412, 415, 417, 522, 608, 612, 615, 646, 648, 667, 721, 765, 766, 770, 797, 820, 1089, 1265, 1267
executiv bicefal 338
exercitarea puterii politice 118, 209, 222, 237, 275, 470, 473, 475, 514, 535, 559, 586
expropriere 730, 743, 746, 911

Forma de guvernământ 195, 551, 836
formalism 238, 840, 847
funcție
- de autoritate 1049
- de conducere 206
- privată 1170, 1171, 1215, 1216, 1218, 1288
- publică 343, 615, 1003, 1163, 1170, 1172, 1175, 1216, 1217, 1287, 1288

Garantarea supremației Constituției 1272
garantarea valorilor supreme 820
grațiere 616, 627, 657, 713, 756, 757, 770
grevă 162, 743, 911
grup etnic 188, 195, 806, 857, 859, 863, 864, 867, 868, 870
grup etnic minoritar 857, 868
grup parlamentar 452, 584, 604, 624, 663, 682, 869, 1021, 1031, 1042, 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1051, 1058, 1061, 1062, 1075, 1080, 1082, 1109, 1111, 1132, 1162, 1283, 1302, 1330, 1348
Guvern 67, 172, 179, 193, 230, 245, 247, 270, 282, 289, 315, 322, 323, 382, 383, 387, 388, 397, 399, 400, 402, 420, 422, 450, 474, 527, 602, 604, 606, 607, 609, 616, 617, 663, 718, 737, 738, 760, 763, 764, 777, 807, 813, 856, 873, 886, 888, 894, 896, 918, 970, 991, 1054, 1063, 1068, 1069, 1078, 1080, 1081, 1087, 1089, 1090, 1091, 1094, 1103, 1106, 1107, 1110, 1116, 1120, 1122, 1123, 1124, 1125, 1126, 1130, 1133, 1135, 1136, 1137, 1138, 1141, 1148, 1150, 1151, 1174, 1189, 1190, 1191, 1194, 1201, 1202, 1208, 1210, 1213, 1232, 1270, 1271, 1275, 1276, 1310, 1321, 1322, 1324, 1327, 1336, 1338, 1339, 1342, 1354

Identitate
- etnică 851, 853, 854, 856, 866, 871
- națională 829, 853, 854, 856, 858
- politică 870
- religioasă 868
imperium 36, 71, 72, 78, 95, 221, 360, 363
incompatibilitate 152, 156, 342, 343, 662, 905, 1005, 1140, 1161, 1163, 1168, 1169, 1170, 1172, 1174, 1175, 1176, 1216, 1217, 1218, 1261, 1262, 1285, 1286, 1287, 1289, 1290, 1291
indemnizație 345, 624, 1186, 1188
indivizibilitatea teritoriului 808
ineligibilitate 1170
inițiativă legislativă 48, 203, 246, 280, 391, 600, 601, 625, 642, 659, 685, 727, 746, 815, 918, 1056, 1057, 1091, 1101, 1102, 1103, 1105, 1108, 1120, 1145, 1201, 1271, 1318, 1323, 1337, 1343, 1357
instanță 25, 119, 167, 201, 291, 292, 295, 297, 301, 305, 320, 334, 346, 363, 364, 393, 398, 416, 443, 446, 449, 456, 478, 507, 508, 522, 528, 542, 550, 558, 563, 590, 618, 629, 802, 813, 818, 840, 841, 847, 869, 1002, 1011, 1055, 1157, 1172, 1199, 1224, 1228, 1229, 1230, 1286, 1291, 1299, 1316, 1335
instituția regalității 89, 328, 599, 836
instituții politice 25, 33, 42, 45, 52, 53, 54, 55, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 77, 79, 91, 113, 114, 126, 129, 138, 155, 157, 166, 183, 203, 213, 216, 222, 253, 261, 288, 315, 317, 319, 334, 355, 361, 368, 377, 384, 390, 399, 403, 408, 426, 433, 437, 456, 471, 509, 511, 518, 539, 542, 555, 566, 651, 693, 697, 715, 752, 768, 779, 780, 783, 784, 801, 802, 825, 847, 875, 886, 909, 1013, 1055, 1056, 1127, 1146, 1150, 1181, 1201, 1240, 1283, 1325, 1341

integrare politică 851
integritatea teritoriului 269, 657, 726, 756, 1091
interes național 332, 622, 634, 636, 1198, 1199
interes public 63, 73, 134, 152, 174, 177, 307, 359, 491, 664, 730, 887, 927, 943, 946, 947, 950, 990, 1177, 1202, 1247
interese
- generale 187, 199, 343, 437, 447, 723, 874, 944, 954, 1033, 1158
- legitime 747, 955, 973, 975, 977, 981, 982, 989, 991, 1004, 1245
- profesionale 493
interesul comun 64, 497
interpelare 402
interimat 1241
interpelare 762
ius sangvinis 879

Înalta Curte de Casație și Justiție 308, 336, 813, 1026, 1141, 1179, 1181, 1201, 1221, 1223, 1228, 1229, 1230, 1263, 1269, 1280, 1299, 1301, 1310, 1324, 1332, 1333, 1334, 1335, 1336, 1354
înaltă trădare 406, 407, 416, 616, 695, 1081, 1125, 1139, 1194, 1201, 1221, 1223, 1224, 1225, 1226, 1228, 1229
încetarea mandatului 407, 1003, 1005, 1070, 1240, 1241, 1285, 1286, 1299
învestitură 67, 162, 335, 400, 406, 416, 1037, 1038, 1130, 1136, 1138, 1141, 1194, 1339

Judecător constituțional 1271, 1280, 1282, 1283, 1284, 1285, 1286, 1287, 1288
jurământ 185, 512, 552, 578, 627, 726, 756, 881, 935, 996, 1165, 1285
jurisdicție 184, 288, 292, 294, 297, 303, 305, 306, 307, 323, 346, 359, 382, 407, 618, 622, 628, 629, 649, 665, 728, 887, 1272, 1274, 1275, 1276, 1277, 1279, 1281, 1286, 1293, 1302, 1308, 1329, 1346, 1350, 1355, 1359
justiție 9, 15, 21, 25, 47, 57, 151, 296, 314, 323, 324, 334, 358, 474, 498, 505, 590, 671, 728, 734, 787, 811, 832, 970, 979, 1092, 1141, 1183, 1225, 1291, 1293, 1297, 1341, 1352

Legalitate 161, 172, 193, 251, 532, 811, 897, 953, 989, 1115, 1198, 1200
lege
- ordinară 206, 223, 265, 279, 293, 299, 302, 595, 765, 787, 987, 1091, 1142
- organică 182, 265, 347, 386, 412, 662, 835, 917, 957, 987, 988, 990, 997, 998, 1002, 1071, 1090, 1091, 1147, 1148, 1151, 1164, 1170, 1171, 1176, 1205, 1215, 1242, 1276, 1278, 1287, 1331, 1357
legislatură 162, 380, 399, 660, 661, 816, 830, 869, 1055, 1067, 1068, 1070, 1075, 1083, 1202
legitimitate 48, 68, 117, 149, 158, 161, 163, 256, 275, 286, 329, 334, 399, 419, 431, 451, 475, 595, 611, 702, 734, 736, 780, 781, 783, 786, 813, 874, 893, 913, 952, 1017, 1121, 1123, 1129, 1189, 1190, 1194, 1203, 1210, 1220, 1274, 1312, 1337
legitimitate populară 399, 702, 783, 1189, 1190, 1194, 1203
liber arbitru 160, 1255
libertate
- de exprimare 561
limba maternă 151, 155, 734, 806, 860, 874
listele electorale 483, 655, 833, 1019, 1026, 1204, 1205

Mandat 59, 145, 191, 215, 237, 247, 260, 264, 307, 322, 323, 340, 342, 343, 344, 358, 359, 380, 389, 399, 400, 414, 415, 422, 459, 463, 473, 477, 482, 484, 485, 486, 487, 523, 529, 554, 560, 586, 590, 596, 597, 601, 602, 603, 608, 611, 613, 614, 615, 617,622, 626, 633, 637, 638, 639, 640, 651, 655, 660, 661, 662, 665, 670, 671, 677, 681, 682, 686, 687, 688, 689, 707, 737, 751, 752, 764, 768, 825, 917, 1004, 1005, 1016, 1017, 1018, 1023, 1027, 1035, 1036, 1037, 1040, 1041, 1043, 1045, 1046, 1067, 1069, 1070, 1123, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1165, 1167, 1170, 1205, 1206, 1217, 1225, 1230, 1243, 1268, 1274, 1280, 1283
mandat parlamentar 602
manifestări extremiste 852
mediere 272, 378, 522, 686, 789, 1058, 1066, 1067, 1081, 1113, 1114, 1145,

1151, 1194, 1195, 1199, 1202, 1211, 1212, 1216, 1339, 1340
minister 303, 535, 617, 624, 688, 762, 912, 1136, 1199
Ministerul Public 969, 1002, 1263, 1264, 1265, 1266, 1267, 1332
minorități
- etnice 674, 865
- naționale 151, 176, 177, 178, 265, 311, 487, 612, 739, 788, 835, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 859, 860, 862, 864, 870, 1018, 1096
mobilizare 1067, 1075, 1097, 1128, 1167, 1168, 1232
monarhie 71, 91, 96, 100, 166, 360, 362, 463, 540, 544, 545, 546, 547, 549, 551, 552, 553, 598, 652, 736
moțiune
- de cenzură 419, 523, 626, 665, 1131, 1137
- simplă 401, 1133, 1156

NATO 102, 164, 189, 195, 198, 211, 651, 654, 704, 997, 1110
națiunea română 736, 783, 806, 838, 852, 856, 857, 859
negocierea tratatului 1330
neretroactivitatea legii 813
normativizarea formală a tradițiilor 825
numirea Guvernului 273, 386

Ombudsman 323, 324, 325, 1002
omogenizare etnică 845, 851
opoziție parlamentară 613
ordine juridică 22, 40, 136, 157, 158, 159, 167, 270, 807, 822, 899, 1224
organizare administrativ-teritorială 145, 168, 185
ordonanță de urgență 887
organizarea Parlamentului 660, 1013
organizație 51, 63, 106, 142, 159, 231, 265, 314, 433, 437, 490, 518, 524, 534, 679, 755, 839, 869, 1018, 1034, 1119, 1163

Parlament 40, 57, 67 și urm., 82, 132, 153, 164, 168, 172, 177, 179, 180, 182, 188, 193, 199, 202, 210, 222, 230, 235, 239, 245, 247, 248, 257, 260, 265, 266, 268, 270, 274, 282, și urm., 301, 306, 312, 322, și urm., 336, 339, 344, 346, 353, 362, 373, 378, 379, 381, 382, 383, 384 și urm., 400, și urm. 407-420, 450, 459, 464, 465, 474, 475, 484, 489, 491, 493, 523, 528, 537, 593 și urm., 600-610, 614-621, 625, 628, 651și urm., 712, 721, 725 și urm., 764, 773, 779, 784, 789, 790, 792, 800, 809, 810, 813, 816, 820, 826, 828, 829, 834, 841și urm., 871, 873, 886, 887, 888, 892-905, 915 și urm., 987, 989, 990, 991, 992, 995, 998, 1001-1022, 1029, 1037, 1038, 1041, 1042, 1046, 1054, 1060, 1066 și urm., 1100-1106, 1112-1180, 1184 și urm., 1200, 1202-1204, 1208- 1213, 1216, 1220 -1227 și urm., 1256, 1257, 1259, 1260, 1261, 1262, 1270, 1271, 1275, 1276, 1277, 1278, 1279, 1300, 1305, 1307, 1308, 1313, 1314, 1316, 1317, 1318, 1320, 1321, 1322, 1325, 1326, 1329, 1337, 1340, 1341, 1348, 1350, 1354, 1355, 1356, 1357, 1358, 1360
participarea la ședințele Guvernului 1198
partid
- comunist 564, 613
- de guvernământ 524, 525, 527, 530, 654, 744, 751
- unic 556, 587
patrie 92, 144, 845, 848, 849, 853, 854, 993, 994, 997
patronat 241, 588
pierdere a cetățeniei 876, 879
plebiscit 259, 261, 329, 332, 333, 425, 436, 718, 719, 749, 750, 752, 754, 836, 1008, 1012
pluralism 123, 207, 259, 586, 795, 811, 818, 840, 843, 872, 873, 943, 1203
pluralism politic 795, 872
pluripartidism 413, 415, 528, 668, 1203
politică externă 472, 632, 1062, 1087, 1157, 1276
popor 5, 14, 19, 20, 31, 35, 43, 49, 56, 57, 72, 83, 88, 94, 96, 98, 101, 102, 103, 113, 122, 123, 131, 140, 144, 148, 149, 150, 164, 169, 188, 203, 212, 215, 217, 222, 225, 227, 231, 234, 237, 245, 246, 248, 250, 252, 260, 262, 273, 279, 294, 314, 315, 324, 331, 332, 345, 356, 357, 358,

363, 367, 368, 373, 374, 376, 397, 403, 404, 425, 429, 431, 433, 434, 438, 442, 457, 458, 459, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 470, 471, 475, 476, 491, 499, 502, 512, 516, 532, 547, 548, 549, 550, 551, 553, 555, 558, 559, 563, 583, 585, 588, 623, 647, 656, 667, 668, 674, 677, 694, 700, 701, 734, 739, 754, 769, 780, 782, 783, 788, 795, 796, 798, 803, 804, 805, 807, 822, 823, 824, 825, 833, 834, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 848, 853, 854, 855, 856, 858, 860, 870, 918, 945, 993, 1008, 1041, 1083, 1088, 1102, 1160, 1161, 1162, 1170, 1179, 1180, 1189, 1204, 1211, 1219, 1220, 1230, 1247, 1305
populație 32, 56, 75, 85, 91, 94, 102, 108, 128, 129, 130, 138, 140, 146, 147, 151, 155, 157, 163, 168, 177, 178, 196, 214, 222, 256, 275, 316, 329, 471, 477, 531, 545, 559, 600, 608, 668, 669, 670, 701, 807, 835, 850, 856, 875, 878, 912, 1208
prejudiciu 987
potentia 429, 434, 435
potestas 71, 72, 88, 99, 360, 361, 371, 372, 397, 429, 430, 434, 453, 456
Președintele României 239, 248, 272, 336, 378, 393, 398, 399, 400, 403, 407, 784, 800, 809, 813, 834, 873, 886, 887, 888, 915, 1053, 1065, 1068, 1076, 1077, 1080, 1081, 1085, 1108, 1114, 1125, 1126, 1127, 1128, 1129, 1130, 1136, 1138, 1141, 1145, 1151, 1155, 1160, 1189, 1194, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1202, 1207, 1208, 1209, 1210, 1211, 1212, 1213, 1216, 1218, 1219, 1221, 1222, 1224, 1225, 1227, 1228, 1229, 1230, 1231, 1232, 1241, 1242, 1271, 1272, 1274, 1275, 1276, 1277, 1279, 1280, 1281, 1283, 1285, 1305, 1309, 1310, 1314, 1324, 1325, 1326, 1329, 1336, 1344, 1350, 1354, 1355
Prim-ministru 628, 1233
principii de drept internațional 787
principiul
- egalității depline 806, 871
- legalității 575, 580, 592, 667, 745, 749, 794, 1186
- neamestecului în treburile interne 190
- participării 192, 472, 559, 632
- pluralismului 49, 258, 561, 668, 794, 870, 873
- responsabilității 404, 722
- separației puterilor 228, 245, 273, 290, 301, 306, 337, 338, 370, 377, 378, 379, 548, 556, 622, 670, 722, 724, 765, 784, 794, 829, 1083, 1150, 1182, 1327, 1354
- suveranității 49, 117, 246, 269, 273, 402, 411, 466, 467, 468, 559, 630, 667, 670, 722, 724, 852, 854
probleme de interes național 417, 918, 1072, 1101, 1129, 1198, 1201, 1202, 1209, 1215, 1232
procedură
- de vot 634, 1047, 1111
- electorală 915
- legislativă 222, 245, 306, 605, 746, 885, 1100, 1106, 1116, 1139, 1303
procesiune 864
program
- de guvernare 451, 869, 1069, 1135
- politic 66, 142, 531, 586, 635, 654, 775, 1042, 1043, 1237
proiect de lege 210, 239, 245, 266, 340, 381, 394, 516, 530, 535, 600, 604, 642, 643, 658, 659, 660, 663, 685, 686, 687, 719, 727, 746, 815, 1063, 1067, 1078, 1081, 1091, 1093, 1094, 1095, 1099, 1103, 1104, 1106, 1110, 1111, 1113, 1125, 1128, 1136, 1138, 1139, 1151, 1156, 1209, 1264, 1279, 1337, 1356, 1357
promulgare 35, 298, 299, 393, 394, 605, 1052, 1070, 1113, 1114, 1115, 1116, 1197, 1233, 1234, 1307, 1314, 1323, 1324, 1325, 1326
proprietate 117, 119, 120, 136, 141, 319, 478, 497, 501, 515, 706, 743, 745, 746, 769, 833, 911, 912, 947, 989, 1097, 1149
proprietate privată 911
proprietate publică 136, 990, 1097, 1149
propunere legislativă 663, 678, 1063, 1067, 1094, 1101, 1103, 1104, 1337
protecția minorităților naționale 856, 862, 863
protecție constituțională 1163
punerea sub acuzare 406, 407, 627, 1081, 1128, 1139, 1140, 1219, 1223, 1224, 1228

putere
- constituantă 218, 222, 244, 245, 246, 248, 256, 257, 258, 260, 261, 266, 283, 761, 1091
- derivată 433
- politică 46, 86, 108, 116, 117, 136, 423, 426, 427, 429, 433, 434, 436, 437, 841, 843, 852
- suverană 67, 91, 140, 157, 159, 434, 436, 437, 993, 1007, 1161, 1277
- poporului 49, 379, 435, 436, 468, 544

Răspundere 109, 176, 251, 266, 344, 402, 406, 407, 408, 416, 419, 420, 475, 478, 534, 544, 607, 615, 617, 624, 671, 684, 773, 941, 974, 992, 1028, 1065, 1121, 1124, 1136, 1137, 1140, 1150, 1159, 1161, 1179, 1184, 1185, 1186, 1193, 1194, 1201, 1209, 1218, 1219, 1220, 1221, 1223, 1224, 1226, 1230, 1236, 1237, 1238, 1252, 1297, 1298, 1300, 1301, 1312
- disciplinară 1298, 1312
- penală 407, 408, 974, 1179, 1230, 1252
- politică 407, 416, 419, 420, 671, 1065, 1121, 1124, 1137, 1193, 1194, 1220, 1226, 1236, 1237, 1238, 1298

recensământ 869, 1029
recunoaștere internațională 799, 912
referendum 49, 102, 150, 158, 167, 178, 179, 182, 222, 223, 231, 239, 243, 245, 246, 260, 262, 266, 267, 271, 282, 283, 288, 332, 333, 334, 378, 384, 401, 425, 436, 458, 466, 467, 468, 475, 561, 596, 611, 618, 619, 623, 633, 634, 656, 658, 660, 668, 672, 678,679, 680, 704, 770, 779, 780, 786, 787, 789, 794, 812, 815, 833, 839, 877, 918, 957, 970, 987, 997, 998, 1100, 1101, 1129, 1139, 1162, 1191, 1192, 1198, 1199, 1202, 1206, 1209, 1211, 1215, 1220, 1221, 1223, 1232, 1242, 1264, 1270, 1323, 1343, 1348
referendum național 245, 267, 271, 282, 283, 475, 786, 812, 1348
regim
- democratic 260, 559, 620, 758, 1182, 1191
- politic 59, 65, 93, 119, 129, 162, 166, 197, 200, 230, 240, 275, 332, 333, 357, 380, 388, 409, 411, 413, 418, 420, 421, 434, 443, 448, 471, 493, 517, 522, 538, 539, 541, 542, 543, 545, 546, 549, 557, 558, 559, 562, 564, 565, 566, 567, 581, 583, 610, 611, 651, 652, 664, 667, 681, 694, 711, 718, 727, 752, 753, 756, 767, 776, 802, 816, 822, 836, 840, 843, 901, 914, 995, 1191, 1202
- juridic al frontierei 887, 1329

Regulamente Organice 710, 712
remaniere 1209
repatriere 881
republică 65, 71, 73, 74, 91, 93, 94, 95, 97, 131, 133, 166, 197, 247, 248, 307, 331, 409, 410, 413, 416, 419, 420, 430, 546, 551, 553, 612, 614, 631, 669, 704, 765, 767, 773, 815, 1189, 1190, 1191, 1200, 1201, 1202, 1203, 1204, 1209, 1213, 1215, 1220, 1224, 1242, 1322
resurse naturale 195, 207
retragerea cetățeniei 777, 882
revizuire constituțională 869, 1225
revizuirea Constituției 269, 704, 731, 831, 1198, 1250
revocare 121, 326, 419, 533, 769, 1005, 1052, 1166, 1239, 1286
rezultatul referendumului 596
rolul Parlamentului 383, 392, 455, 652, 659, 1039, 1088, 1102, 1127

Secretul corespondenței 319, 909
servicii publice 114, 156, 173, 174, 181, 194, 220, 634, 1170, 1173, 1247
sesiune ordinară 727, 1051, 1072, 1073, 1075
sesiuni parlamentare 600, 607, 640, 665, 683, 685, 687, 1072, 1339
sesizarea Curții Constituționale 970, 1234, 1273, 1197, 1303, 1319
sigiliul statului 888
siguranță națională 1062
simbol național 595
sindicate 130, 159, 285, 383, 384, 514, 526, 533, 556, 570, 588, 596, 614, 743, 949, 952, 955, 956, 957
sistem constituțional 192, 292, 341, 388, 402, 406, 414, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 620, 1009

sistem electoral 69, 286, 477, 481, 482, 620, 1008
sistemul politic american 635, 647, 536
Sistem politic britanic 592 și urm.
sistem politic al Italiei 610 și urm.
sistem politic al Germaniei 619 și urm.
Sistem politic al Franței 650 și urm.
societate civilă 101, 109, 119, 226, 440, 448, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 500, 503, 504, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 590
solidaritate 51, 53, 100, 107, 109, 148, 155, 439, 491, 495, 513, 863, 865, 875, 997, 1197
solidaritatea cetățenilor 804, 844
stare de asediu 892
stare de război 105, 254, 617, 882
stat absolutist 562
stat
- de drept 4, 49, 56, 210, 215, 217, 226, 246, 270, 320, 330, 445, 452, 453, 526, 745, 797, 802, 803, 811, 812, 813, 814, 821, 828, 843, 901, 906, 944, 969, 994, 1273, 1309
- democratic 56, 59, 475, 802, 803, 814, 815, 816, 945
- indivizibil 724, 745, 808
- multinațional 157
- național 187, 737, 739, 802, 803, 804, 806, 844, 845, 855, 859
- social 564, 774, 802, 803, 810, 812, 817, 925
- unitar 166, 168, 178, 184, 185, 186, 187, 192, 194, 195, 612, 621, 632, 669, 675, 802, 808

statalitate 71, 78, 160, 800
statutul procurorilor 992, 1250
stemă 776
strămutare 835
structura Guvernului 1096
subordonare ierarhică 41
supremația Constituției 800
supremația puterii de stat 802, 809
suspendare 270, 304, 407, 892, 1066, 1079, 1139, 1141, 1153, 1179, 1211, 1214, 1220, 1221, 1222, 1271, 1303, 1314, 1322, 1344, 1347, 1348, 1360
suveranitate 12, 38, 39, 40, 59, 60, 66, 85, 125, 131, 139, 140, 145, 148, 159, 160, 164, 186, 194, 261, 335, 378, 379, 411, 415, 420, 423, 433, 434, 435, 436, 442, 457, 458, 463, 464, 540, 542, 560, 566, 569, 570, 591, 631, 667, 670, 676, 710, 724, 736, 738, 739, 760, 801, 806, 811, 826, 834, 835, 842, 843, 846, 901, 916, 1006, 1144, 1211, 1277
suveranitate națională 40, 261, 335, 411, 415, 566, 569, 570, 591, 738, 739, 826, 834, 1006, 1144, 1211, 1277
suveranitate populară 457

Șovinism 804, 852, 861

Teoria
- constantelor dreptului 821
- mandatului reprezentativ 1167
- separației puterilor 384

termen de decădere 1328, 1356
tiranicidul 432
tradiție constituțională 413, 851, 853
tratat 37, 101, 157, 160, 199, 202, 203, 254, 312, 365, 366, 405, 423, 425, 440, 496, 535, 658, 669, 739, 846, 885, 886, 888, 914, 1071, 1077, 1235, 1270, 1316, 1317, 1329, 1330, 1358, 1359
tratat internațional 37, 1359
tur de scrutin 484, 485, 638, 654, 1050, 1051, 1205, 1206, 1281

Unitatea poporului 275, 804, 844, 845, 848, 1197
unitatea poporului român 804, 844, 848, 1197

Valori fundamentale 318, 673, 931, 956
vot de încredere 400, 625, 665
vot deliberativ 472
vot direct 340, 481, 671, 1191, 1203, 1208
vot secret 656, 914, 915, 916, 1024, 1050, 1051, 1060, 1181, 1281
vot universal 66, 118, 175, 196, 224, 248, 260, 266, 392, 414, 420, 468, 480, 561, 602, 614, 623, 638, 646, 652, 655, 660, 687, 743, 762, 814, 951, 1016, 1126, 1189, 1192, 1196, 1203, 1204, 1210, 1211, 1213

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Contents

Part I. The general theory of the political institutions 1

Title I. Law and State in the system of power 3
Chapter I. General notions about law 3
§1. The origin and configurations factors of law 3
§2. Law configuration factors 19
§3. The definition of law 20
§4. The concept of juridical institution 29
§5. The role of law 31
§6. The subjects of law 32
§7. The sources of law 33
§8. The distinction between natural law and positive law 34
§9. The distinction between public law and private law 36
§10. The objective law and subjective law 38
§11. The constitutional law as a branch of public law 39
Chapter II. Political institutions origin and general characteristics 50
Chapter III. State concept and the forming process of modern states in the European space 71
§1. Introductory notions on the Roman statehood 71
§2. The re-emergence of state formations in the European space 76
§3. The role of the Church in the process of forming modern states 83
§4. The modern state notion 90
§5. The theoretical foundations of the modern state concept 98
§6. The state definition 106
§7. Criticism of the Marxist view of the state 115
§8. Political analysis of state 125
§9. Sociological analysis of state 126
§10. Legal analysis of state 131
Chapter IV. Constituent elements of state 138
§1. Territory 140
§2. Population 146
§3. Sovereign political power 157
Chapter V. Type of state: state structure, type of government and political regime 166
§1. The concept of the type of state 166
§2. The state structure 167
§3. The unitary state 167
3.1. The dispensation 170
3.2. The dispensation of the public services 173
3.3. The decentralization 174
3.4. The local administrative autonomy 175

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

§4. The complex unitary state 184
1.1. Incorporated union 184
1.2. The regionalism 186
1.3. The political regionalism 187
§5. The composite state 189
5.1. Unions of states 189
5.2. Confederations of states 190
§6. The federal state 191
§7. The organization of powers in the federal state 192
7.1. The autonomy principle 193
7.2. The participation principle 194
§8. Development and change of federalism 194
§9. Type of government 195
§10. Political regime 197
Chapter VI. Role and functions of state 199
§1. The concept of general interests 199
§2. Criteria of delimitation between state functions 200
§3. Classification of state functions 202
§4. The basic duties of the state 209
4.1. The monopoly of defense and of the social coercion (the army and the police) 209
4.2. The creation and the maintenance of the law 210
4.3. The leadership of the international relations 210
4.4. The emition of the national currency 211
§5. Accessory duties of the state 211
§6. Expansion of the role of state in the contemporary times 211

Title II. Theory of Constitution 213
Chapter I. General nations about Constitution 213
§1. The notion of constitutional regime 213
§2. The notion of constitution 217
§3. The origin and characteristics of the customary law constitution 232
§4. The origins and characteristics of the written constitution 238
§5. The relation between written constitution and constitutional customary law 242
§6. The distinction between constituent power and instituted powers 244
Chapter II. Passing and revision of Constitution 249
§1. The cases when a new Constitution is passed 249
§2. The character and constitutional legitimacy of the coup d'etats and social revolutions 250
§3. The body qualified to pass the Constitution 258
§4. Classification of the constitutions according to the way they are passed 261
§5. The revision of the Constitution 262
§6. The distinction between the flexible Constitution and the rigid Constitution 263
§7. The implicit revision and the false revision 264
§8. The revision procedure 267
§9. What provisions in the Constitution can be revised? 269
§10. Suspension and Repeal of the Constitution 269

Chapter III. Contents of the Constitution **272**
§1. State diversity and constitutional similarities 272
§2. The character and regulation object of constitutional norms 273
§3. Constitutional principles and norms having a determining role in establishing and running of the governing bodies, as well as in establishing the type of state 274
§4. Declarations of rights 276
§5. The contents of the Declarations of rights 277
§6. Constitutional provisions having no direct connection with organization and exercise of powers 280
Chapter IV. Control of law constitutionality **282**
§1. The supremacy of Constitution 282
§2. The notion of law constitutionality control 288
§3. Law constitutionality control exercised by a political body 288
§4. Law constitutionality control exercised in juridical proceedings 290
§5. Law constitutionality control exercised by a political-jurisdictional body 307

Title III. Fundamental rights and duties of citizens **309**
Chapter I. Public rights and duties **309**
§1. Developments of human rights issue 309
§2. Political, ideological and legal foundations of public rights and freedoms 312
§3. The notion of public rights and freedoms 316
§4. Classification of public rights and freedoms 318
§5. The notion of fundamental duties of the citizens 319
Chapter II. Constitutional guaranties of public rights and freedoms **312**
§1. Forms of the guarantee of the rights and freedoms 312
§2. The Ombudsman 312

Title IV. Organization and interference (collaboration) of powers **326**
Chapter I. Way of organization and running of the government structures **326**
§1. The way of designation of the structures through which governing is exercised 326
§2. Hereditary succession 327
§3. Co-optation or association 330
§4. Election 331
§5. Different models of governing institutions 334
§6. The structure of the executive body 336
§7. The structure of the legislative body 339
§8. The internal organization of the Parliament 341
§9. The status of parliamentarians 342
§10. Principles of organization of courts activities 345
§11. Aspects regarding the status of judges 350
Chapter II. Principle of powers separation **355**
§1. The origin of the thru powers separation theory 355
§2. The consecration of the three powers separation principle in Montesquieu's work 366
§3. The separation of power in Immanuel Kant's conception 377
§4. People's sovereignty and powers separation in Jean-Jacques Rousseau's conception 372
§5. Institutional consecration of the three powers separation principle 374
§6. The development of the powers separation theory 380

Chapter III. Main mechanisms of interference (co-operation) of government structures 386
§1. The notion of mechanisms of government structures interference 386
§2. Ways of the executive power's action upon Parliament 388
2.1. The nomination of some Parliament members by the executive power 388
2.2. The intervention of the executive power in the internal organization of the legislative Chambers activity 389
2.3. The direct involvement of the executive power in the legislative activity of the Parliament 390
2.4. The prerogatives of the executive power regarding the ending of the legislative process 393
2.5. The legislative delegation 395
2.6. The dissolution of the Parliament 398
§3. Ways of Parliament's action upon the executive power 400
3.1. The intervention of the Parliament in moulding the executive and in nominating some high dignitary of the executive power 400
3.2. The intervention of the Parliament in executive's activity 401
3.3. The intervention of the Parliament regarding the existence of some executive authorities 405
§4. Typological categories of government structures 408
4.1. Confusion of powers regime 409
4.2. The rigid separation of powers regime (the presidential regime) 412
4.3. The supple separation or the collaboration of powers regime (the parliamentary regime) 414
4.4. The semipresidential regime 420

Title V. Access to power 423
Chapter I. Sovereignty of the people 423
§1. Concept delimitation's 423
§2. The relation between the political power and state power 432
§3. General features of the political power and state power 435
§4. The role and functions of the state power 437
§5. The link between liberty and authority 439
§6. The distribution of power between parliamentary majority and opposition 449
§7. The major theories on sovereignty 453
§8. Forerunners of the people's sovereignty principle 459
§9. Transpositions of the people's sovereignty principle at constitutional level 465
Chapter II. Citizen's participation in the exercise of political power (electoral system) 470
§1. The essence of democracy – participation of the people in governing 470
§2. The right of vote 477
§3. The suffrage based on qualification 478
§4. The intellectual suffrage 479
§5. The exclusion from vote of certain categories of citizens 480
§6. The universal suffrage 480
6.1. The exertion of the right to universal vote 480
6.2. Election procedure 481
§7. Electoral systems (ways of poll) 484

§8. The majority poll 484
§9. The proportional representation 485
§10. The representation of the minorities and special interest groups 487
Chapter III. Forms of people's political organization political parties, trade-union associations and organizations, lobbies 488
§1. The civil society concept 488
§2. Historical roots of political parties 512
§3. The concept of political party 517
§4. The mono and plural-parties system 524
§5. The unique party system 524
§6. The two-parties system 527
§7. The plural parties system 527
§8. The plural parties system where political parties revolve around a dominant party 529
§9. The internal structure of the political parties 529
9.1. Parties with a strict organization 529
9.2. Parties without a strict organization 530
§10. The social basis of the political parties 531
10.1. Staff parties 531
10.2. Mass parties 531
§11. The trade-unions 533
§12. The lobbies 534

Title VI. Contemporary political regimes 538
Chapter I. Typological analysis and the classification of the contemporary political regimes 538
§1. The concept of political regime 538
§2. The classification of the political regimes in the political thought and practice of the European antiquity 543
§3. The classification of the political regimes in the constitutional doctrine of the XVIII-th century 548
§4. The classification of the political regimes in the Romanian Principalities: Wallachia and Moldavia 550
§5. The classification of the political regimes in the contemporary times 554
§6. The pluralistic political regimes 557
§7. Dictatorial or totalitarian political regimes 562
§8. Characteristics of totalitarian regimes 563
§9. Communist political regimes 564
§10. Characteristics of the communist political regimes 564
§11. Authoritative (personal) political regimes 565
§12. Mixed political regimes 566
Chapter II. The general framework of the contemporary Western constitutional system 569
§1 The constitutional system concept 569
§2. The diversity of the contemporary constitutional systems and criteria of their classification of types 572
§3. The foundations of the contemporary Western constitutional system 574

3.1. The occidental conception regarding the „citizen man" 575
3.2. The legality principle 579
3.3. The occidental conception about freedom 580
3.4. The democracy and the political pluralism 583
3.5. The separation of powers and the equilibrium between ruling structures 587
3.6. Influences of Christianity about contemporary political regimes 589
§4. Present trends in the development of contemporary political systems 590
Chapter III. The political system of the United Kingdom of The Great Britain and North Ireland 592
§1. Some general features of the British political system formation 592
§2. The characteristics of the Great Britain's Constitution 595
§3. State structure 595
§4. The political parties 596
§5. The organization and running of the Parliament 597
5.1. The organization and functioning of the House of Lords 599
5.2. The organization and functioning of the House of Commons 602
5.3. The functions of the House of Commons 604
5.4. The statute of the members of the Parliament 607
§6. The King 607
§7. The Government 608
§8. The reform of the British constitutional system 609
Chapter IV. The political system of Italy 610
§1. The political premises of the 1947 Constitution 610
§2. The system of parties 613
§3. The Parliament 614
§4. The President of the Republic 615
§5. Statute for Members of Parliament 615
§6. The Government 617
§7. The parliamentary control 617
§8. The Constitutional Court 617
Chapter V. The political system of the German Federal Republic 619
§1. The political-historical background of the constitutional system's formation 619
§2. The federate organization of the State 621
§3. The system of political parties 622
§4. The organization of the Parliament 622
§5. The status of the parliamentarians 623
§6. The legislative procedure 624
§7. The parliamentary control 625
§8. President of the Republic 626
§9. The Government 627
§10. The Federal Constitutional Court 628
Chapter VI. The political system of the United States of America 630
§1. The origin of the American constitutional system 630
§2. The federal character of the state organization 631
§3. The constitutional autonomy 633
§4. The people's initiative 633
§5. The administrative decentralization 634
§6. The political parties 635

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§7. The constitutional powers 637
§8. The Congress 638
§9. The functions of the Congress 641
§10. The legislative function of the Congress 641
§11. The legislative procedure 642
§12. Tax levying (fiscal prerogatives) 643
§13. Citizens representation 644
§14. The supervision of the administration 644
§15. Approval or rejection of certain appointments, as well as of international Treaties 645
§16. The President of the Unites States 645
§17. The functions of the President of the United States 648
§18. The Supreme Court of Justice 649
Chapter VII. The political system of the French Republic 650
§1. The general characteristics of the October 4, 1958 Constitution 650
§2. The political regime 652
§3. The system of political parties 653
§4. The President of the Republic 655
4.1. Personal competences 656
4.2. Decision tasks 656
4.3. Veto right 658
§5. The Government 658
§6. The constitutional framework as to the role of Parliament 659
§7. The constitution and organization of Parliament 660
§8. Parliamentary groups 662
§9. The status of the parliamentarians 662
§10. The legislative procedure 663
§11. The parliamentary control 663
§12. The Constitutional Council 665
Chapter VIII. Switzerland's political regime 667
§1. Formation of the Swiss constitutional system 667
§2. General Principles of the Constitution 673
§3. Relationships between federation and cantons 675
§4. Popular initiative and referendum 678
§5. Political parties 679
§6. Organization and functioning of the Parliament 681
§7. Statute for Members of Parliament 683
§8. Legislative procedure 685
§ 9. Parliamentary oversight 686
§10. Federal Council 687
§11. Federal Court of Justice 689

BCU Cluj / Central University Library

Part II. The Romanian constitutional system 691

Title I. Constitutional development of The Romanian State 693
Chapter I. Unity and progress in The Constitutional development of the Romanian State 693
Section 1. The roots and origins of the constitutional organization of the Romanian Principalities 695
Section 2. The character of the Romanian constitutional evolution 697
Section 3. The concept and contents of the constitutional cycles 699
Section 4. The constitutional development of the Romanian Principalities in the second half of the XVIII-th century. Political reforms and constitutional drafts 704
Section 5. The „Pitmen" Constitution 708
Section 6. Organic Regulations 709
Section 7. Constitutional reforms and drafts in the revolutionary year 1848 714
§1. Revolutionary programs and Constitution drafts 714
§2. The constitutional Act of Islaz (June 9-21, 1848) 714
§3. The Program of national claims brought up before the National Assembly in Blaj (May 2-14, 1848) 715
Section 8. The Paris Convention (August 7, 1858) 715
Chapter II. The constitutional (parliamentary) Monarchy – 1866-1938. The democratic constitutions 720
Section 1. Preliminary considerations 720
Section 2. The 1866 Constitution 722
Section 3. The plebiscitary and constituent character of the Acts on the union of the Romanian historic provinces with Romania and their ratification by the Romanian State. The constitutional problem after the Great Union 732
Section 4. Drafting of the 1923 Constitution 740
§1. Constitutional preliminary drafts 740
§2. Voting and promulgation of Constitution 744
§3. Principles and content of Constitution 744
Chapter III. The constitutional development of Romania between 1938 and 1944 749
Section 1. Preliminary considerations 749
Section 2. The Constitution of February 27, 1938 750
§1. The social-political context when Constitution was adopted 750
§2. The principles of the 1938 Constitution 754
Section 3. The constitutional Acts of September 1940 755
Chapter IV. The Constitutional organization of Romania after the dissolution of the authoritarian government of Marshal Ion Antonescu, until the abdication by force of King Mihai 758
Section 1. The constitutional problem after August 23, 1944 758
Section 2. The deterioration of the parliamentary democracy principles and constitutional mechanisms re-enacted on August 23, 1944 764
Chapter V. The socialist constitutional system. Constitutions of 1948, 1952 and 1965 767
Section 1. Features of the socialist constitutional system 767
Section 2. The Constitution of April 1948 768
Section 3. The Constitution of September 27, 1952 770
Section 4. The Constitution of August 21, 1965 772

Chapter VI. Removing the institutional framework of the political regime Socialist Party through the popular uprising in December 1989 and creation the rule of law and civil society 774

Title II. General Principles of the 1991 Constitution of Romania 780
Chapter I. The necessity of a New Constitution 780
Section 1. The national and international context when the Romanian Constitution of 1991 was adopted 780
Section 2. Stages in working out and adopting the Romanian Constitution 784
Section 3. National and international realities as reflected by the 1991 Constitution 786
Section 4. Revision of the Romanian Constitution 788
Chapter II. The Principles Reflected by the 1991 Constitution 793
Section 1. The concept of constitutional principle. The rapport between the constitutional principles and fundamental principles of law 739
Section 2. The policy-to-law relation in establishing the constitutional principles 797
Chapter III. The characters and attributes of the Romanian State 799
Section 1. Identity elements of statehood and society Romanians in the current stage 799
Section 2. Characters of the Romanian State 801
§1. National State 803
§2. Unitary character 807
§3. Indivisible State. 808
§4. Sovereign and Independent State 809
Section 3. Attributes and supreme values of the Romanian state 810
§1. Rule of law 810
§2. Democratic State 814
§3. Social State 817
§4. Man - citizen (polion zoon) 818
§5. Constitutionalizing the democratic traditions of the people Romanian and the Ideals of the Revolution of December 19893) 820
Section 4. The sovereign power of the people 833
Section 5. Nature of territory 835
Section 6. Form of government 836
Chapter IV. The State-to-Citizen Relation 838
Section 1. The Romanian people - the legitimate holder of the political power 838
Section 2. The unity of the Romanian people 844
Section 3. Romania – common homeland of all of its citizens 847
Section 4. The equality of the citizens and non-discriminating criteria 849
Section 5. The right to identity 850
§1. Ethnic Identity and Political Community 850
§2. The Ethnic Identity Concept 853
§3. The concept of national minority 862
§4. Types of Ethno-Cultural Identity 866
§5. Articulating the Right to Identity with Non-Discrimination Criteria 871
Section 6. The Romanian state and Romanian Diaspora 872
Section 7. Pluralism - a guarantee of constitutional democracy 872
Chapter V. The Romanian citizenship 874
Section 1. The notion of citizenship 874
Section 2. The legal nature of citizenship 878

Section 3. The general principles of the Romanian citizenship 879
Section 4. The grant of Romanian citizenship 879
Section 5. Deprivation of the Romanian citizenship 882
§1. Citizenship withdrawal 882
§2. The approval of citizenship disclaiming 882
Section 6. Proof of Romanian citizenship 883
Chapter VI. The relation between international law and national law 884

Title III. The Constitutional Status of the Romanian citizens 889
Chapter I. Fundamental rights, freedoms and duties of Romanian citizens 889
Section 1. Constitutional traditions of the rights and citizens' freedoms 889
Section 2. Restriction of Rights and Exercise Citizens' Freedoms 891
§1. Causes that may restrict the exercise rights or freedoms 894
§2. The conditions in which the restriction may be ordered 904
Section 3. Principles common to all rights and duties fundamental 906
Section 4. Classification of fundamental rights and freedoms 908
§1. Social, economic and cultural rights 909
1.1. The right to work and the right to social protection of labor (Article 41) 909
1.2. Right to strike (Article 43) 911
1.3. Right to private property (Article 44 911
1.4. Right to inheritance (Article 46) 912
1.5. Right to Education (Article 32) 912
1.6. Right to Health Protection (Article 34) 912
1.7. The right to a decent living standard (Article 47) 912
§2. Political rights 913
2.1. Voting Rights (Rule 36) 913
2.2. Right to be elected (Article 37) 915
§3. Social-political rights 918
3.3. Right to free movement (Article 25) 918
3.4. Respect for intimate, family and private life (Article 26) 920
3.5. Freedom of conscience (Article 29) 932
3.6. Freedom of expression (Article 30) 941
3.7. Right to information (Article 31) 945
3.8. Freedom of assembly (Article 39) 948
3.9. Right of association (Article 40) 951
3.10. Family protection (Article 48) 958
§4. Inviolabilities 958
4.1. Right to life and right to physical integrity and psychic (Article 22) 958
4.2. Individual Freedom (Article 23) 964
§5. Rights and guarantees 970
5.1. Free Access to Justice (Article 21) 970
5.2. Right of defense (Article 24) 975
5.3. Right to petition (Article 51) 981
5.4. Right of the person injured by a public authority (Article 52) 985
§6. The notion of fundamental duties 992
6.1. Fidelity to the country (Article 54) 993
6.2. Defense of the country (Article 55) 997
6.3. Provision of financial contributions (Article 56) 999
6.4. Exercise in good faith of rights and fundamental duties (Article 57) 999
Chapter II. The Ombudsman 1002

Title IV. National Sovereignty Authorities **1006**
Chapter I. Parliament of Romania **1006**
Section 1. Roots and features of the Romanian Parliamentary Tradition 1006
Section 2. Bicameralism 1009
Section 3. Election to the Parliament of Romania (electoral system) 1016
§1. The characteristics of the vote 1016
§2. Settlement of the number of seats 1017
§3. Poll lists and voting cards 1019
§4. Polling stations 1020
§5. Electoral bureaus 1021
§6. Nominations for elections 1027
§7. Voting papers and electoral symbols 1031
§8. Electoral campaign 1032
§9. Election results 1034
Section 4. The organization of the Parliament 1037
§1. Introduction 1037
§2. Validation of deputy and senator mandate 1039
§3. Political configuration of the Chamber of Deputies and Senate 1041
§4. Election of the Standing Bureaus 1047
§5. Parliamentary committees 1054
5.1. The juridical character of the parliamentary committees 1055
5.2. The organization of the parliamentary committees 1058
5.3 Permanent committees 1060
5.4. Special committees 1064
5.5. Committees of inquiry 1065
5.6. Committees of mediation 1066
Section 5. How does the Parliament work 1067
§1. Term of office 1067
§2. Sessions of the Chamber of Deputies and Senate 1072
2.1. Ordinary sessions 1072
2.2. Extraordinary part-session 1074
2.3. *De iure* convocation of the Parliament 1076
§3. Proceedings of the Chamber of Deputies and State 1077
Section 6. The functions of the Romanian Parliament 1083
§1. General considerations upon the functions of Parliament 1083
§2. The legislative function 1088
2.1. The domain of the law 1088
2.2. Differentiated legislative competence of the two Chambers of Parliament 1093
2.3. Stages of the legislative procedure 1099
2.4. Legislative initiative 1100
2.5. The examination in the permanent committees 1108
2.6. The debate in the plenum of each Chamber 1109
2.7. Vote procedure 1111
2.8. The mediation 1113
2.9. The promulgation of the law 1114
2.10. Special legislative procedures 1115
2.11. Publication in the Official Gazette Part I 1116

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§3. The information function 1117
§4. The parliamentary control function 1117
4.1. The features and essence of institutional relations between Parliament and Government in the current constitutional system 1120
4.2. General considerations on liability Government to Parliament 1123
4.3. The theoretical support of the parliamentary control function 1124
4.4. The exerted control of the Parliament by approving some acts of the Executive 1128
4.5. Granting and withdrawal of the trust of Government 1129
4.6. The questions and the interpellations 1131
4.7. The motions 1133
4.8. Parliamentary investigations 1134
4.9. The engagement of the Government's responsibility by its initiative 1135
4.10. The suspension of the President of Romania 1139
4.11. Placing accusation to the President of Romania 1139
4.12. The application to proceed in criminal matters of the members of the Government 1140
§5. The function of appointment or election of different public authorities 1141
Section VII. The Acts of Parliament 1142
§1. General considerations. Categories of acts 1142
§2. The concept of law and categories of laws 1145
§3. The concept of resolution. Categories of resolutions 1153
§4. The concept of motion. Categories of motions 1155
§5. Political acts of Parliament 1157
Section VII. The Status of Deputies and Senators 1158
§1. The legal nature of the member's mandate 1158
§2. The term of the member's office 1164
§3. Constitutional and statutory protection of the member's mandate 1167
3.1. The incompatibilities 1169
3.2. Paliamentary immunity 1170
3.3. Indemnisation 1177
§4. Disciplinary Responsibility 1186
Chapter II. The President of Romania 1189
Section 1. The characteristics of the political regime established by Constituent Assembly in 1991 1189
Section 2. The place of the presidential institution in balancing powers in the state 1193
Section 3. Institutional Relations of the President of Romania with Parliament and Government 1200
Section 4. Election of the President of Romania 1203
Section 5. The ratio between popular vote and legitimacy of the President of Romania 1207
Section 6. Personalizing power 1212
Section 7. The presidential term 1214
Section 8. Incompatibility of the presidential function with anything other public or private function 1216
Section 9. The regime of presidential immunities 1218
Section 10. Political and Penal Liability of the President Romania 1219
Section 11. Duties of the President of Romania 1231

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

§1. Tasks for whom exercion the president „co-operates" with other public authorities 1232
§2. Tasks for whom exercion the president do not requests „support" from other public authorities 1233
Section 12. The Acts of the President of Romania 1233
§1. Decrees issued by the President of Romania and their legal nature 1233
§2. The significance of counter-signing the decrees of the President of Romania by the Prime Minister 1237
§3. The decrees of the President of Romania may be appealed administrative? 1238
Section 13. Vacancy of the position of President of Romania 1239
§1. Vacancy concept of the position of President of Romania 1239
§2. Constitutional conditions for the establishment of the vacancy of the position by the President of Romania 1241
§3. Legal Effects of Establishing the Vacancy of the President of Romania 1243
Chapter III. Judicial Authority 1244
Section 2. The concept of justice 1245
Section 3. Constitutional charters of justice 1250
Section 4. The constitutional significance of independence judges and their legal effects 1251
Section 5. The concept of irremovability of judges 1257
Section 6. Constitutional and legal incompatibilities judges 1260
Section 7. The judiciary system. 1263
Section 8. Public ministry 1263
Section 9. Superior Council of Magistracy 1267

Title V. Organization and Working of The Constitutional Court 1269
Chapter I. Place and role of the Constitutional Court in architecture of the Romanian State 1269
Section 1. The preference for the European model of constitutional jurisdiction 1269
Section 2. The legal nature of the Constitutional Court 1274
Chapter II. Organization of the Constitutional Court 1279
Chapter III. Statute of Judges of the Constitutional Court 1282
Section 1. Constitutional Conditions for Appointment of Judge's of the Constitutional Court and verification of their fulfillment 1282
Section 2. Revocation of the judge's mandate from the Constitutional Court 1285
Section 3. Incompatibility regime imposed on judges Constitutional Court 1286
Section 4. The legal regime of the independence of constitutional judges 1292
Section 5. Liability of constitutional Judges 1298
Section 6. Legal status of the immunity 1300
Chapter IV. The jurisdiction of the Constitutional Court 1302
Section 1. General Aspects of Current Competence of the Constitutional Court 1302
Section 2. The right of referral to the Constitutional Court 1309
Section 3. Documents and procedures subject to control exercised by the Constitutional Court 1313
Section 4. Controlling the constitutionality of laws before promulgation (previous control) 1323
Section 5. Controlling the constitutionality of the revision of the Constitution 1327
Section 6. Control of constitutionality of treaties and of other international agreements 1329

Section 7. Control of constitutionality of regulations and the decisions of the Chambers of Parliament 1330
Section 8. Settlement of the unconstitutionality exception (rear control) 1333
Section 9. Solving legal conflicts of constitutional nature between Public Authorities 1338
Section 10. Observing the procedure for choosing the President of Romania 1342
Section 11. Judgment of disputes related to the matter of constitutionality of a political party 1342
Section 12. Verify compliance for referendum 1343
Section 13. Verification of conditions for the exercise of the legislative initiative by the citizens 1343
Section 14. Issuance of notice of suspension from office of the President of Romania 1344
Section 15. Determining the existence of circumstances for interim in the exercise of the position of President of Romania 1344
Section 16. Other powers of the Constitutional Court ... 1345
Chapter V. Constitutional Court's Acts 1346
Section 1. The acts by which the Constitutional Court exercises attributions 1346
Section 2. Why the decisions of the Constitutional Court have a general binding character? 1349
Section 3. Is there a typology of Constitutional Court decisions? 1351
Section 4. The interpretative decisions of the Constitutional Court 1352
Section 5. Reports of the Constitutional Court with other public authorities as a result of Constitutional Court decisions 1353
Section 6. The Effects of Constitutional Court Decisions by which it is found the unconstitutionality of some legal provisions in the law, ordinances, regulations and parliamentary decisions 1356
Section 7. The Effects of the Constitutional Court Decisions for the unconstitutionality of some provisions contained in the laws, before promulgating them 1357
Section 8. The Effects of the Constitutional Court Decisions on the constitutionality / unconstitutionality of treaties and international agreements 1358
Section 9. The decisions of the Constitutional Court are general mandatory and have power only for the future 1359

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Sommaire

Première partie. Théorie générale des institutions politiques 1

Titre I. Le droit et l'État dans le système du pouvoir 3
Chapitre I. Notions générales sur le droit 3
§1. L'origine et les facteurs de configuration du droit 3
§2. Les facteurs de configuration du droit 19
§3. La définition du droit 20
§4. Le concept de l'institution juridique 29
§5. Le rôle du droit 31
§6. Les sujets du droit 32
§7. Les sources du droit 33
§8. La distinction entre le droit naturel et le droit positif 34
§9. La distinction entre le droit publique et le droit privé 36
§10. Le droit objectif et le droit subjectif 38
§11. Le droit constitutionnel comme un embranchement du droit publique 39
Chapitre II. L'origine et les traits généraux des institutions politiques 50
Chapitre III. Le concept de l'État et le processus de la formation des États modernes dans l'espace européen 71
§1. Notions préliminaires sur le statut d'État romain 71
§2. La réapparition des formations des États dans l'espace européen 76
§3. Le rôle de l'Église dans le processus de formation des états modernes 83
§4. La formation de la notion moderne de l'État 90
§5. Les fondements théorétiques du concept moderne de l'État 98
§6. La définition de l'État 106
§7. La critique du pensée marxiste sur l'État 115
§8. L'analyse politologique de l'État 125
§9. L'analyse sociologique de l'État 126
§10. L'analyse juridique de l'État 131
Chapitre IV. Les éléments constitutifs de l'État 138
§1. Le territoire 140
§2. La population 146
§3. Le pouvoir politique souverain 157
Chapitre V. La forme de l'État: la structure d'État, la forme de gouvernement, le régime politique 166
§1. Le concept de la forme d'État 166
§2. La structure d'État 167
§3. L'État unitaire 167
3.1. La déconcentration 170
3.2. La déconcentration des services publiques 173
3.3. La décentralisation 174
3.4. L'autonomie administrative locale 175

BOUN UNIVERSITY LIBRARY

§4. L'État unitaire complexe 184
4.1. L' Union incorporée 184
4.2. Le régionalisme 186
4.3. Le régionalisme politique 187
§5. L'État composé 189
5.1. Les unions des Etats 189
5.2. Les confédérations des Etats 190
§6. L'État fédéral 191
§7. L'organisation des compétences dans l'État fédéral 192
7.1. Le principe de l'autonomie 194
7.2. Le principe de la participation 194
§8. L'évolution et la transformation du fédéralisme 195
§9. La forme de gouvernement 197
§10. Le régime politique
Chapitre VI. Le rôle et les fonctions de l'État 199
§1. Le concept des intérêts générales 199
§2. Critères de délimitation des fonctions de l'État 200
§3. La classification des fonctions de l'État 202
§4. Attributions essentielles de l'État 209
4.1. Le monopole de la défense et de la contrainte sociale (l'armée et la police) 209
4.2. La création et le maintien du cadre juridique 210
4.3. Le commandement des relations internationales 210
4.4. L'émission de la monnaie nationale 211
§5. Attributions accessoires de l'État 211
§6. Le développement du rôle de l'État dans l'époque contemporaine 211

Titre II. La théorie de la Constitution 213
Chapitre I. Notions générales sur la Constitution 213
§1. La notion de régime constitutionnel 213
§2. La notion de constitution 217
§3. L'origine et les traits de la constitution coutumière 232
§4. L'origine et les traits de la constitution écrite 238
§5. La rapport entre la constitution écrite et la coutum constitutionnelle 242
§6. La distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constituées 244
Chapitre II. L'adoption et la révision de la Constitution 249
§1. Les situations dans lesquelles on adopte une nouvelle Constitution 249
§2. Le caractère et la légitimité constitutionnelle des coups d'État et des révolutions sociales 250
§3. L'organisme compétent d'adopter la Constitution 258
§4. La classification des constitutions après leur manière d'adoption 261
§5. La révision de la Constitution 262
§6. La distinction entre la Constitution flexible (permissive) et la Constitution rigide 263
§7. La révision implicite et la fausse révision 264
§8. La procédure de révision 267
§9. Quelles dispositions de la Constitution peut être révisées? 269
§10. La suspension et l'abrogation de la Constitution 269

Chapitre III. Le contenu de la Constitution 272
§1. La diversité de l'État et similitudes constitutionnelles 272
§2. Le caractère et l'objet de disposition des normes constitutionnelles 273
§3. Principes et normes constitutionnelles qui jouent un rôle décisif dans la réalisation et le fonctionnement des organismes de gouvernement et aussi dans la détermination de la forme de l'État 274
§4. Les déclarations des droits 276
§5. Le contenu des Déclarations des droits 277
§6. Dispositions constitutionnelles qui n'ont pas une liaison directe avec l'organisation et l'exercice des pouvoirs 280
Chapitre IV. Le contrôle de la constitutionnalité des lois 282
§1. La suprématie de la Constitution 282
§2. La notion de contrôle de la constitutionnalité des lois 288
§3. Le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par un organisme politique 288
§4. Le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par les instances judiciaires 290
§5. Le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par un organisme politique-juridictionnel 2307

Titre III. Les droits et les obligations fondamentales des citoyens 309
Chapitre I. Les droits et les libertés publiques 309
§1. L'évolution de la problématique des droits de l'homme 309
§2. Les fondements idéologiques, politiques et juridiques des droits et des libertés publiques 312
§3. La notion de droits et libertés publiques 316
§4. La classification des droits et des libertés publiques 318
§5. La notion d'obligations fondamentales des citoyens 319
Chapitre II. Les garanties constitutionnelles des droits et des libertés publiques 312
§1. Formes de la garantie des droits et des libertés publiques 312
§2. L'institution de l'Ombudsman 312

Titre IV. L'organisation et l'interférence (la collaboration) des pouvoirs 326
Chapitre I. Le mode l'organisation et de fonctionnement des structures de gouvernement 326
§1. Le mode de désignation des structures par lesquelles on exerce le gouvernement 326
§2. La succession héréditaire 327
§3. La cooptation ou l'association 330
§4. L'élection 331
§5. Différents modèles d'institutions qui gouvernent 334
§6. La structure de l'organe exécutif 336
§7. La structure de l'organe législatif 339
§8. L'organisation interne du Parlement 341
§9. Le statut des parlementaires 342
§10. Principes de l'organisation de l'activité des instances judiciaires 345
§11. Aspects concernant le statut des magistrats juges 350
Chapitre II. Le principe de la séparation des pouvoirs 355
§1. L'origine de la théorie de la séparation des pouvoirs 355
§2. La confirmation du principe de la séparation des trois pouvoirs dans l'œuvre du Montesquieu 366

§3. La séparation des pouvoirs dans la conception d'Immanuel Kant 370
§4. La souveraineté du peuple et la séparation des pouvoirs dans la conception du Jean-Jacques Rousseau 372
§5. La confirmation institutionnelle du principe de la séparation des trois pouvoirs 374
§6. L'évolution de la théorie de la séparation des pouvoirs 380
Chapitre III. Les mécanismes principaux d'interférence (de collaboration) des structures de gouvernement 386
§1. La notion des mécanismes d'interférence des structures de gouvernement 386
§2. Modalités d'action du pouvoir exécutif sur le Parlement 388
2.1. La désignation des membres du Parlement par le Pouvoir exécutif 388
2.2. L'intervention du Pouvoir exécutif dans l'organisation interne de l'activité des Chambres législatives 389
2.3. L'implication directe du Pouvoir exécutif dans l'activité législative du Parlement 390
2.4. Les prérogatives du pouvoir exécutif concernant la finalisation du procès législatif 393
2.5. La délégation législative 395
2.6. La dissolution du Parlement 398
§3. Modalités d'action du Parlement sur l'exécutif 400
3.1. L'intervention du Parlement dans la formation des autorités exécutives et dans la désignation des hautes dignitaires du pouvoir exécutif 400
3.2. L'intervention du Parlement dans l'activité de l'Exécutif 401
3.3. L'intervention du Parlement sur l'existence des certaines autorités exécutives 405
§4. Catégories typologiques de structures de gouvernement 408
4.1. Le régime de la confusion des pouvoirs 409
4.2. Le régime de la séparation rigide des pouvoirs (le régime présidentiel) 412
4.3. Le régime de la séparation permissive ou de la collaboration des pouvoirs (le régime parlementaire) 414
4.4. Le régime semi-présidentiel 420

Titre V. L'accès au pouvoir 423
Chapitre I. La souveraineté du peuple 423
§1. Délimitations conceptuelles 423
§2. Le rapport entre le pouvoir politique et le pouvoir d'État 432
§3. Les traits généraux du pouvoir politique et du pouvoir d'État 435
§4. Le rôle et les fonctions du pouvoir d'État 437
§5. Le rapport entre liberté et autorité 439
§6. La répartition du pouvoir entre la majorité parlementaire et l'opposition 449
§7. Les principales théories sur la souveraineté 453
§8. Précurseurs du principe de la souveraineté du peuple 459
§9. La transposition au niveau constitutionnel du principe de la souveraineté du peuple 465
Chapitre II. La participation des citoyens à l'exercice du pouvoir politique (le système électoral) 470
§1. L'essence de la démocratie – la participation du peuple au gouvernement 470
§2. Le droit de vote 477
§3. Le suffrage censitaire 478

§4. Le suffrage intellectuel 479
§5. L'exclusion du vote des certaines catégories des citoyens 480
§6. Le vote universel 480
6.1. L'exercice du droit de suffrage universel 480
6.2. La procédure des élections 481
§7. Les systèmes électoraux (les modes de scrutin) 484
§8. Le scrutin majoritaire 484
§9. La représentation proportionnelle 485
§10. La représentation des minorités et des groupes d'intérêts spéciaux 487
Chapitre III. Formes de l'organisation politique du peuple: des partis politiques, des associations et des organisations syndicales, des groupes de pression 488
§1. Le concept de société civile 488
§2. Racines historiques des partis politiques 512
§3. Le concept de parti politique 517
§4. Le système mono- et pluripartite 524
§5. Le système du parti unique 524
§6. Le système biparti 527
§7. Le pluripartite 527
§8. Le pluripartite dans lequel les partis politiques gravitent autour d'un parti dominant 529
§9. La structure interne des partis politiques 529
9.1. Partis avec une organisation stricte 529
9.2. Partis sans organisation stricte 530
§10. Le fondement social des partis politiques 531
10.1. Partis de cadre 531
10.2. Partis de masse 531
§11. Les syndicats 533
§12. Les groupes de pression 534

Titre VI. Régimes politiques contemporains 538
Chapitre I. L'analyse typologique et la classification des régimes politiques contemporains 538
§1. Le concept de régime politique 538
§2. La classification des régimes politiques dans la pensée et dans la pratique politique de l'antiquité européenne 543
§3. La classification des régimes politiques dans la doctrine constitutionnelle du XVIIIème siècle 548
§4. La classification des régimes politiques dans les Principautés Roumaines: la Valachie et la Moldavie 550
§5. La classification des régimes politiques dans l'époque contemporaine 554
§6. Les régimes politiques pluralistes 557
§7. Les régimes politiques dictatoriales ou totalitaires 562
§8. Caractéristiques des régimes totalitaires 563
§9. Les régimes politiques communistes 564
§10. Caractéristiques des régimes politiques communistes 564
§11. Régimes politiques autoritaires (personnels) 565
§12. Régimes politiques mixtes 566

Chapitre II. Le cadre général du système constitutionnel occidental contemporain 569
§1. Le concept de système constitutionnel 569
§2. La diversité des systèmes constitutionnels contemporains et leur critères de classification 572
§3. Fondements du système constitutionnel occidental contemporain 574
3.1. La conception occidentale sur „l'homme citoyen" 575
3.2. Le principe de la légalité 579
3.3. La conception occidentale sur la liberté 580
3.4. La démocratie et le pluralisme politique 583
3.5. La séparation des pouvoirs et l'équilibre entre les structures de gouvernassions 587
3.6. Les influences du christianisme sur les régimes politiques contemporaines 589
§4. Tendances actuelles dans l'évolution des systèmes politiques contemporains 590
Chapitre III. Le système politique du Royaume Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande de Nord 592
§1. Quelques traits généraux de la formation du système politique britannique 592
§2. Les caractéristiques de la Constitution de la Grande Bretagne 595
§3. La structure d'État 595
§4. Les partis politiques 596
§5. L'organisation et le fonctionnement du Parlement 597
5.1. L'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Lords 599
5.2. L'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Communes 602
5.3. Les fonctions de la Chambre des Communes 604
5.4. Le statut des parlementaires 607
§6. Le Roi 607
§7. Le Gouvernement 608
§8. La réforme du système constitutionnel britannique 609
Chapitre IV. Le système politique de l'Italie 610
§1. Les prémisses politiques de la Constitution de 1947 610
§2. Le système de partis 613
§3. Le Parlement 614
§4. Le statut des membres du Parlement 615
§5. Le Président de la République 615
§6. Le Gouvernement 617
§7. Le contrôle parlementaire 617
§8. La Cour Constitutionnelle 617
Chapitre V. Le système politique de la République Fédérale d'Allemagne 619
§1. Le contexte politique et historique de la formation du système constitutionnel 619
§2. L'organisation fédérative de l'État 621
§3. Le système de partis politiques 622
§4. L'organisation du Parlement 622
§5. Le statut des parlementaires 623
§6. La procédure législative 624
§7. Le contrôle parlementaire 625
§8. Le Président de la République 626
§9. Le Gouvernement 627
§10. Le Tribunal Constitutionnel Fédéral 628

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Chapitre VI. Le système politique des États-Unis **630**
§1. L'origine du système constitutionnel américain 630
§2. Le caractère fédéral de l'organisation de l'État 631
§3. L'autonomie constitutionnelle 633
§4. L'initiative populaire 633
§5. La décentralisation administrative 634
§6. Les partis politiques 635
§7. Les pouvoirs constitutionnels 637
§8. Le Congrès 638
§9. Les fonctions du Congrès 641
§10. La fonction législative du Congrès 641
§11. La procédure législative 642
§12. La détermination des taxes et des impôts (prérogatives fiscales) 643
§13. La représentation des citoyens 644
§14. La surveillance de l'Administration 644
§15. L'approbation ou le refus des certaines nominations et aussi des traités internationales 645
§16. Le Président des États-Unis 645
§17. Les fonctions du Président des États-Unis 648
§18. La Cour Suprême de Justice 649
Chapitre VII. Le système politique de la République Française **650**
§1. Les caractéristiques générales de la Constitution de 4 octobre 1958 650
§2. Le régime politique 652
§3. Le système des partis politiques 653
§4. Le Président de la République 655
4.1. Les compétences personnelles 656
4.2. Les attributions de décision 656
4.3. Le droit de veto 658
§5. Le Gouvernement 658
§6. Le cadre constitutionnel concernant le rôle du Parlement 659
§7. La constitution et l'organisation du Parlement 660
§8. Les groupes parlementaires 662
§9. Le statut des parlementaires 662
§10. La procédure législative 663
§11. Le contrôle parlementaire 665
§12. Le Conseil Constitutionnel 667
Chapitre VIII. Le régime politique de la Suisse 667
§1. La formation du système constitutionnel suisse 667
§2. Les principes générales de la Constitution 673
§3. Les rapports entre la fédération et les cantons 675
§4. L'initiative populaire et le referendum 678
§5. Les partis politiques 679
§6. L'organisation et le fonctionnement du Parlement 681
§7. Le statut des membres du Parlement 683
§8. La procédure législative 685
§9. Le contrôle parlementaire 686
§10. Le Conseil fédéral 687
§11. Le Tribunal fédéral 689

Deuxième partie. Le système constitutionnel roumain 691

Titre I. Le développement constitutionnel de l'État roumain 693
Chapitre I. Unité et progrès dans le développement constitutionnel de l'État roumain 693
Section 1. Les racines et l'origine de l'organisation constitutionnelle des Principautés Roumaines 695
Section 2. Le caractère de l'évolution constitutionnelle roumaine 697
Section 3. Le concept et le contenu des cycles constitutionnels 699
Section 4. Le développement constitutionnel des Principautés Roumaines dans la deuxième moitié du XVIIIème siècle. Réformes et projets constitutionnels 704
Section 5. La Constitution des „Charbonniers" 708
Section 6. Les Règlements Organiques 709
Section 7. Réformes et projets constitutionnels dans l'année révolutionnaire 1848 714
§1. Programmes révolutionnaires et projets de Constitution 714
§2. L'Acte constitutionnel d'Islaz (9-21 juin 1848) 714
§3. Le programme des revendications nationales présenté à l'Assemblée populaire de Blaj (2-14 mai 1848) 715
Section 8. La Convention de Paris (7 août 1858) 715
Chapitre II. La monarchie constitutionnelle (parlementaire) 1866-1938. Les Constitutions démocratiques 720
Section 1. Considérations préliminaires 720
Section 2. La Constitution de 1866 722
Section 3. Le caractère plébiscitaire et constituant des Décision d'union des provinces historiques roumaines avec la Roumanie et leur ratification par l'État roumain. Le problème constitutionnel après la Grande Union 732
Section 4. L'élaboration de la Constitution de 1923 740
§1. Anteprojets constitutionnels 740
§2. La votation et la promulgation de la Constitution 744
§3. Les principes et le contenu de la Constitution 744
Chapitre III. Le développement constitutionnel de la Roumanie entre 1938-1944 749
Section 1. Considérations préliminaires 749
Section 2. La Constitution de 27 février 1938 750
§1. Le contexte social et politique de l'adoption de la Constitution 750
§2. Les principes de la Constitution de 1938 754
Section 3. Les actes constitutionnels de septembre 1940 755
Chapitre IV. L'organisation constitutionnelle de la Roumanie après l'éloignement du gouvernement autoritaire du Maréchal Ion Antonescu jusqu'à l'abdication forcée du Roi Mihai I (*sau tradus* Michel I) 758
Section 1. Le problème constitutionnel après 23 août 1944 758
Section 2. La détérioration des principes de la démocratie parlementaire et des mécanismes constitutionnels remises en vigueur à 23 Août 1944 764
Chapitre V. Le système constitutionnel socialiste. Les Constitutions de 1948, 1952 et 1965 767
Section 1. Traits du système constitutionnel socialiste 767
Section 2. La Constitution d'avril 1948 768
Section 3. La Constitution de 27 septembre 1952 770
Section 4. La Constitution de 21 août 1965 772

Chapitre VI. L'éloignement du cadre institutionnel du régime politique socialiste par l'émeute populaire de décembre 1989 et la création des institutions de l'État de droit et de la société civile 774

Titre II. Les principes généraux de la Constitution de la Roumaine de 1991 780
Chapitre I. La nécessité d'élaborer une nouvelle Constitution 780
Section 1. Le contexte national et international de l'adoption de la Constitution de la Roumanie de 1991 780
Section 2. Les étapes de l'élaboration et de l'adoption de la Constitution de la Roumanie 784
Section 3. Les réalités nationales et internationales reflétées dans la Constitution de 1991 786
Section 4. La révision de la Constitution de la Roumanie 788
Chapitre II. Les principes reflétés dans la Constitution de 1991 793
§1. Le concept de principe constitutionnel. Le rapport entre les principes constitutionnels et les principes fondamentaux du droit 793
§2. Le rapport entre politique et droit dans la formation des principes constitutionnels 797
Chapitre III. Les caractères et les attributs de l'État roumain 799
Section 1. Les éléments d'identification de l'État et de la société roumaine dans l'étape actuelle 799
Section 2. Les caractères de l'État roumain 801
§1. État national 803
§2. Le caractère unitaire 807
§3. État indivisible 808
§4. État souverain et independent 809
Section 3. Attributs et valeurs suprêmes de l'État roumain 810
§1. État de droit 810
§2. État démocratique 814
§3. État social 817
§4. L'homme – citoyen *(zoon politicon)* 818
§5. La constitutionalisation des traditions démocratiques du peuple roumain et des idéaux de la Révolution de décembre 1989 820
Section 4. Le pouvoir souverain du peuple 833
Section 5. Le caractère du territoire 835
Section 6. La forme de gouvernement 836
Chapitre IV. Les rapports État-citoyen 838
Section 1. Le peuple roumain – le titulaire légitime du pouvoir politique 838
Section 2. L'unité du peuple roumain 844
Section 3. Roumanie – le pays commun des tous ses citoyens 847
Section 4. L'égalité entre les citoyens et les critères non-discriminatoires 849
Section 5. Le droit à l'identité 850
§1. Identité ethnique et communié politique 850
§2. Le concept d'identité ethnique 853
§3. Le concept de minorité nationale 862
§4. Types d'identités ethniques et culturelles 866
§5. L'articulation du droit à l'identité avec les critères de la non-discrimination 871
Section 6. L'État roumain et la diaspora roumaine 872
Section 7. Le pluralisme – garantie de la démocratie constitutionnelle 872

Chapitre V. La citoyenneté roumaine 874
Section 1. La notion de citoyenneté 874
Section 2. La nature juridique de la citoyenneté 878
Section 3. Les principes généraux de la citoyenneté roumaine 879
Section 4. L'acquisition de la citoyenneté roumaine 879
Section 5. La perte de la citoyenneté roumaine 882
§1. Le retrait de citoyenneté 882
§2. L'approbation de la renonciation á la citoyenneté 882
Section 6. La preuve de la citoyenneté roumaine 883
Chapitre VI. Les rapports entre le droit international et le droit interne 884

Titre III. Le statut constitutionnel des citoyens roumains 889
Chapitre I. Les droits, les libertés et les obligations fondamentaux des citoyens roumains 889
Section 1. Traditions constitutionnelles de l'institution des droit et des libertés civiques 889
Section 2. La restriction de l'exercice des droits et des libertés civiques 891
§1. Les causes qui peut déterminer la restreindre de l'exercice des certains droits ou libertés 894
§2. Les conditions dans lesquelles on peut disposer la restreindre 904
Section 3. Principes communs à tous les droits et les obligations fondamentaux 906
Section 4. La classification des droits et des libertés fondamentaux 908
§1. Les droits socio-economiques et culturels 909
1.1. Le droit de travail et le droit de la protection sociale du travail (article 41) 909
1.2. Le droit de grève (article 43) 911
1.3. Le droit de propriété privée (article 44) 911
1.4. Le droit de succession (article 46) 912
1.5. Le droit d'enseignement (32) 912
1.6. Le droit de la sauvegarde de la santé (article 34) 912
1.7. Le droit d'un niveau de vie décent (article 37) 912
§2. Les droits politiques 913
2.1. Le droit de vote (article 36) 913
2.2. Le droit d'être choisi (article 37) 915
§3. Les droits socio-politiques 918
3.1. Le droit de libre circulation (article 25) 918
3.2. Le respect de la vie intime, familiale et privé (article 26) 920
3.3. La liberté de la conscience (article 29) 932
3.4. Le droit d'information (article 31) 941
3.5. La liberté des réunions (article 39) 945
3.6. Le droit d'association (article 40) 948
3.7. La sauvegarde de la famille (article 48) 951
§4. Les inviolabilités 958
4.1. Le droit de vie et le droit d'intégrité physique (article 22) 958
4.2. La liberté individuelle (article 23) 958
§5. Les droits-garanties 964
5.1. L'accès libre à la justice (article 21) 970
5.2. Le droit de défense (article 24) 970
5.3. Le droit de pétition (article 51) 975
5.4. Le droit de la personne blessée par une autorité publique (article 52) 981

§6. La notion de obligations fondamentales 992
6.1. La fidélité envers la pays (article 54) 993
6.2. La défense de la pays (article 55) 997
6.3. La prestation des contributions financiers (article 56) 999
6.4. L'exercice avec bonne foi des droits et des obligations fondamentales (article 57) 999
Chapitre II. L'Avocat du peuple 1002

Titre IV. Les organismes de souveraineté nationale 1006
Chapitre I. Le Parlement de la Roumanie 1006
Section 1. Les racines et les caractéristiques de la tradition parlementaire roumaine 1006
Section 2. Le bicaméralisme 1009
Section 3. L'élection du Parlement de la Roumanie (le système électoral) 1016
§1. Les caractéristiques du vote 1016
§2. La détermination du nombre des mandats 1017
§3. Les listes électorales 1019
§4. Les sections de votation 1020
§5. Les bureaux électorales 1021
§6. Les candidatures 1027
§7. Les bulletins de vote et les emblèmes électorales 1031
§8. La campagne électorale 1032
§9. Le comptage des votes et la détermination des résultats obtenus dans les élections 1034
Section 4. L'organisation du Parlement de la Roumanie 1037
§1. Introduction 1037
§2. La validation des mandats de député et de sénateur 1039
§3. La configuration politique de la Chambre des Députés et du Sénat 1041
§4. L'élection des Bureaux permanents 1047
§5. Les commissions parlementaires 1054
5.1. La nature juridique des commissions parlementaires 1055
5.2. L'organisation des commissions parlementaires 1058
5.3. Les commissions permanentes 1060
5.4. Les commissions spéciales 1064
5.5. Les commissions d'enquête 1065
5.6. Les commissions de médiation 1066
Section 5. Le fonctionnement du Parlement 1067
§1. La législature du Parlement 1067
§2. Les sessions de la Chambre des Députés et du Sénat 1072
2.1. Les sessions ordinaires 1072
2.2. La session extraordinaire 1074
2.3. La convocation de droit du Parlement 1076
§3. Les séances de la Chambre des Députés et du Sénat 1077
Section 6. Les fonctions du Parlement de la Roumanie 1083
§1. Considérations générales sur les fonctions du Parlement 1083
§2. La fonction législative 1088
2.1. Le domaine de la loi 1088
2.2. La compétence législative différenciée des deux Chambres du Parlement 1093
2.3. Les étapes de la procédure législative 1099

2.4. L'initiative législative 1100
2.5. L'examination dans les commissions permanentes 1108
2.6. Le débat dans le plénum de chaque Chambre 1109
2.7. La procédure de vote 1111
2.8. La médiation 1113
2.9. La promulgation de la loi 1114
2.10. Procédures législatives spéciales 1115
2.11. La publicité dans le Journal Officiel Première Partie 1116
§3. La fonction d'information 1117
3.1. La légitimité et le contenu de la fonction d'information du Parlement 1117
§4. La fonction de contrôle parlementaire 1120
4.1. Les caractéristiques et l'essence des rapports institutionnelles entre Parlement et Gouvernement dans le système constitutionnel actuel 1120
4.2. Considérations générales concernent la nature de la responsabilité du Gouvernement envers du Parlement 1123
4.3. Le support théorétique de la fonction de contrôlé parlementaire 1124
4.4. Le contrôle exercé par l'approbation du Parlement sur certaines actes de l'Exécutif 1128
4.5. Accorder et retirer la confiance du Gouvernement 1129
4.6. Les questions et les interpellations 1131
4.7. Les motions 1133
4.8. Les enquêtes parlementaires 1134
4.9. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement à sa propre initiative 1135
4.10. La suspension du Président de la Roumanie 1139
4.11. La mise en accusation du Président de la Roumanie 1139
4.12. La sollicitation de la poursuite pénale des membres du Gouvernement 1140
§5. La fonction de désignation par confirmation dans une dignité, élection ou nomination des certaines autorités publiques 1141
Section 7. Les actes du Parlement 1142
§1. Considérations générales. Catégories d'actes 1142
§2. Le concept de loi. Catégories de lois 1145
§3. Le concept de décision. Catégories de décisions 1153
§4. Le concept de motion. Catégories de motions 1155
§5. Les actes politiques du Parlement 1157
Section 8. Le statut des députés et des sénateurs 1158
§1. La nature juridique du mandat parlementaire 1158
§2. La nullité du mandat impératif 1164
§3. La durée du mandat parlementaire 1167
§4. La protection constitutionnelle et réglementaire du mandat parlementaire 1169
4.1. Les incompatibilités parlementaires 1170
4.2. L'immunité parlementaire 1177
4.3. L'indemnisation 1189
§5. La responsabilité disciplinaire 1186
Chapitre II. Le Président de la Roumanie 1189
Section 1. Les caractéristiques du régime politique instituit par l'Assemblée Constituante 1189
Section 2. La place de l'institution présidentielle dans l'équilibre des pouvoirs dans l'État 1193

Section 3. Les rapports institutionales du Président de la Roumanie avec le Parlement et le Gouvernement ... 1200
Section 4. L'élection du Président de la Roumanie ... 1203
Section 5. Le rapport entre le vote populaire et la légitimité du Président de la Roumanie ... 1207
Section 6. La personnalisation du pouvoir ... 1212
Section 7. La durée du mandat présidentielle ... 1214
Section 8. L'incompatibilité de la fonction présidentielle avec n'importe quelle fonction publique ou privée ... 1216
Section 9. Le régime des immunités présidentielles ... 1218
Section 10. La responsabilité politique et pénale du Président de la Roumanie ... 1219
Section 11. Les attributions du Président de la Roumanie ... 1231
§1. Attributions prévues dans la Constitution pour l'exercice desquelles le Président „coopère" avec des autres autorités publiques ... 1232
§2. Attributions prévues dans la Constitution pour l'exercice desquelles le Président ne sollicite pas „le concours" d'autres autorités publiques ... 1233
Section 12. Les actes du Président de la Roumanie ... 1233
§1. Les décrets délivrés par le Président de la Roumanie et leur nature juridique ... 1233
§2. L'importance de la contresigne des décrets du Président de la Roumanie par le premier ministre ... 1237
§3. Est-ce-qu'il peut être attaquée les décrets du Président de la Roumanie dans le contentieux administratif? ... 1238
Section 13. Les vacances de la fonction du Président de la Roumanie ... 1239
Chapitre III. Le pouvoir judiciaire ... 1244
Section 1. Considerations générales ... 1244
Section 2. Le concept de justice ... 1245
Section 3. Les caractéristiques constitutionnelles de la justice ... 1250
Section 4. L'importance constitutionnelle de l'indépendance des juges et ses effets juridiques ... 1251
Section 5. Le concept d'inamovibilité des juges ... 1257
Section 6. Les incompatibilités constitutionnelles et légales des juges ... 1260
Section 7. Le système des organes judiciaires ... 1263
Section 8.Le Ministère Publique ... 1263
Section 9. Le Conseil Supérieur de la Magistrature ... 1267

Titre V. L'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ... 1269
Chapitre I. La place et le rôle de la Cour Constitutionnelle dans l'architecture de l'État roumain ... 1269
Section 1. Le choix pour le modèle européen de juridiction constitutionnelle ... 1269
Section 2. La nature juridique de la Cour Constitutionnelle ... 1274
Chapitre II. L'organisation de la Cour Constitutionnelle ... 1279
Chapitre III. Le statut des juges de la Cour Constitutionnelle ... 1282
Section 1. Les conditions constitutionnelles de désignation dans la fonction de juge de la Cour Constitutionnelle et la vérification de l'accomplissement de celles-ci ... 1282
Section 2. La problème du retrait du mandat de juge de la Cour Constitutionnelle ... 1285
Section 3. Le régime des incompatibilités imposé aux juges de la Cour Constitutionnelle ... 1286
Section 4. Le régime juridique de l'indépendance des juges constitutionnels ... 1292

Section 5. La responsabilité des juges constitutionnels 1298
Section 6. Le régime juridique des immunités des juges constitutionnels 1300
Chapitre IV. La compétence de la Cour Constitutionnelle 1302
Section 1. Aspects générales de la compétence actuelle de la Cour Constitutionnelle 1302
Section 2. Le droit de saisine de la Cour Constitutionnelle 1309
Section 3. Les actes et les procédures soumis au contrôlé exercé par la Cour Constitutionnelle 1313
Section 4. Le contrôle de la constitutionnalité des lois avant la promulgation (le contrôle antérieur) 1323
Section 5. Le contrôlé de la constitutionnalité d'initiatives de révision de la Constitution 1327
Section 6. Le contrôle de la constitutionnalité des traits et des autres accords international 1329
Section 7. Le contrôle de la constitutionnalité des règlements et des décisions des Chambres du Parlement 1330
Section 8. La solution de l'exception de nonconstitutionnalité (le contrôle postérieur) 1333
Section 9. La solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques 1338
Section 10. Le respect de la procédure pour l'élection du Président de la Roumanie 1342
Section 11. Le jugement des contestations qui ont comme objet la constitutionnalité d'un parti politique 1342
Section 12. La vérification du respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du referendum 1343
Section 13. La vérification de l'accomplissement des conditions pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens 1343
Section 14. L'émission de l'avis pour la révocation de sa fonction du Président de la Romanie 1344
Section 15. La constatation de l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie 1344
Section 16. Autres attributions de la Cour Constitutionnelle 1345
Chapitre V. Les actes de la Cour Constitutionnelle 1346
Section 1. Les actes par lesquelles la Cour Constitutionnelle exerce ses pouvoirs 1346
Section 2. Pourquoi les décisions de la Cour Constitutionnelle ont caractère généralement obligatoire? 1349
Section 3. Est-ce-qu'existe une typologie des décisions de la Cour Constitutionnelle? 1351
Section 4. Les décisions interprétatives de la Cour Constitutionnelle 1352
Section 5. Les rapports de la Cour Constitutionnelle avec des autres autorités publiques nées par conséquence des décisions de la Cour Constitutionnelle 1353
Section 6. Les effets des décisions de la Cour Constitutionnelle par lesquelles on constate la non-constitutionnalité des certains dispositions contenues dans les lois, avant la promulgation de celles-ci 1356
Section 7. Les effets des décisions de la Cour Constitutionnelle concernèrent la constitutionnalité/ la non-constitutionnalité des traits ou des accords international 1357
Section 8. Les décisions de la Cour Constitutionnelle sont généralement obligatoires et elles ont pouvoir seulement pour l'avenir 1358

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tratatul este întocmit potrivit unei concepţii teoretico-metodologice moderne, proprie doctrinei constituţionale occidentale, în special şcolii constituţionale franceze, care îmbină dintr-o perspectivă comparativă cercetarea politologică şi sociologică a instituţiilor politice şi a mecanismelor de guvernare cu analiza juridică a acestora. Am fost preocupaţi, îndeosebi, să analizăm originea istorică a instituţiilor politice cu rol determinant în guvernarea unei ţări şi am urmărit evoluţia acestora ca instituţii-model pentru democraţia constituţională. Acest demers didactic se bazează, totodată, pe studierea concretă a modului în care statul în întregul său şi organismele sale se manifestă în viaţa socială ca fenomene politice.

Această triplă interferenţă a analizei structurilor de putere – politologică, juridică şi sociologică – are, între altele, avantajul de a pune în valoare caracterizarea tipologică a elementelor politice, juridice şi sociologice ale structurilor de putere.

Lucrarea pune în evidenţă faptul că apariţia organizaţiilor şi instituţiilor politice (organisme învestite cu prerogative de putere publică) a fost determinată de conştientizarea problemelor din sânul comunităţii, probleme care interesau întreaga colectivitate şi care nu puteau fi soluţionate individual, deşi de modul de rezolvare al acestora erau interesaţi toţi membrii comunităţii respective.

Preţ 289 lei
ISBN 978-606-18-0862-5
9 786061 808625
www.beckshop.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY